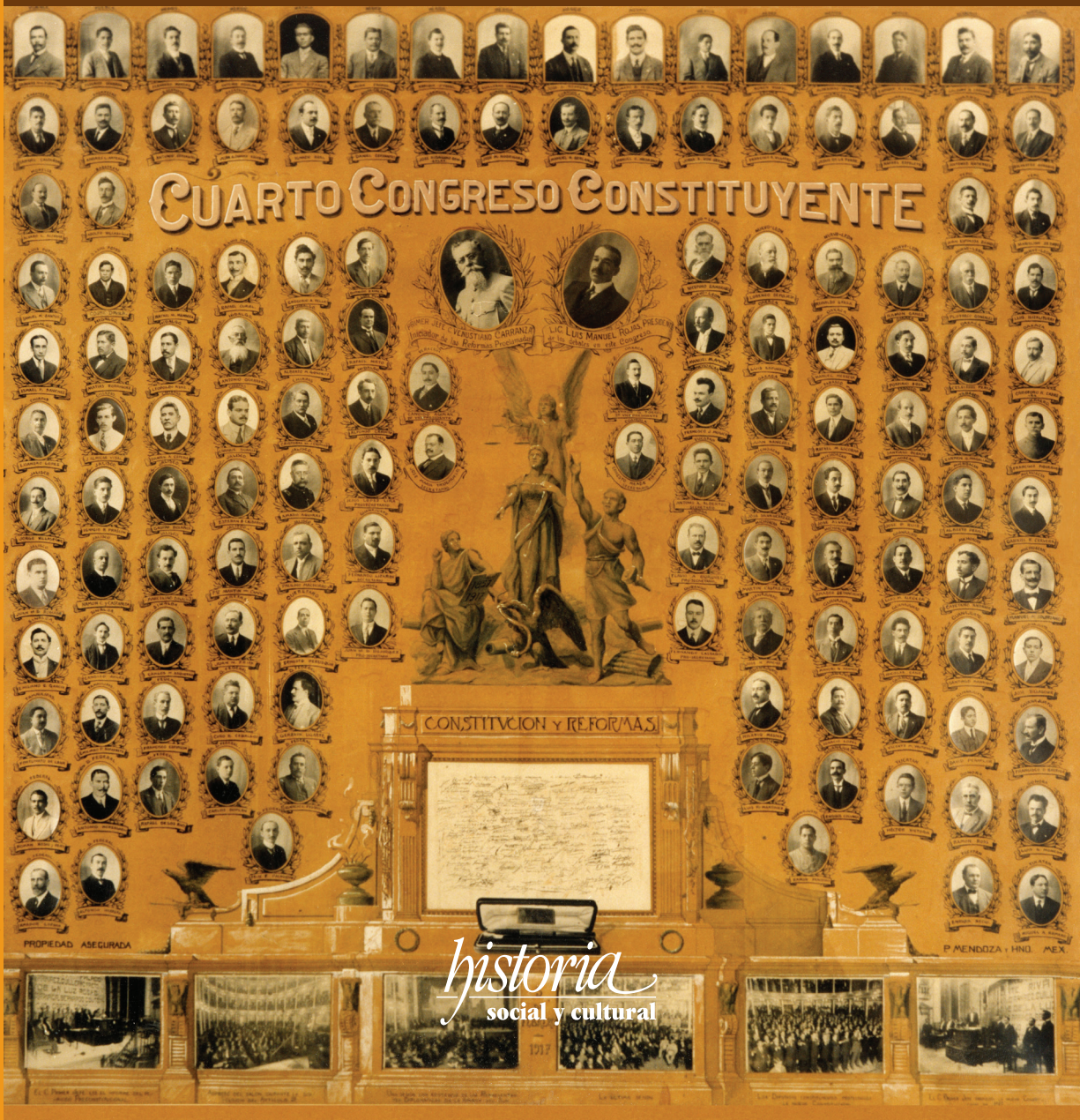
1917 EN LA MEMORIA DE MÉXICO

Guadalupe Villa Guerrero
(coordinadora)



historia
social y cultural

1917 en la memoria de México

Guadalupe Villa Guerrero
(coordinadora)

Villa Guerrero, G. (coord.) (2024). *1917 en la memoria de México*.
Instituto Mora. DOI: https://doi.org/10.59950/IM.102

Esta obra está bajo una licencia internacional
Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

1917 EN LA MEMORIA DE MÉXICO

Guadalupe Villa Guerrero
(coordinadora)

historia
social y cultural

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías

CIP. INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Villa, Guadalupe

TÍTULO: 1917 en la memoria de México/ Guadalupe Villa Guerrero (coordinadora)

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2024. | Serie: Colección Historia. Serie Social y cultural

PALABRAS CLAVE: Querétaro |Constitución de 1917 | Historia constitucional | Congreso Constituyente| Política y gobierno | Leyes y legislación

CLASIFICACIÓN: DEWEY D342.2072 MIL.n | LC KGF2914.1917 M5

Imagen de portada: P. Mendoza, Hno., foto Cuarto Congreso Constituyente, 1917. Colección Gráfica y Sonido del INEHRM. Secretaría de Cultura-INEHRM -FOTOTECA.

Este libro fue evaluado por el Consejo Editorial del Instituto Mora y se sometió al proceso de dictaminación en sistema doble ciego siendo aprobado para su publicación.

Primera edición, 2024

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,
03730, Ciudad de México
Conozca nuestro catálogo en <www.mora.edu.mx>

ISBN 978-607-8953-40-0 Rústica
ISBN 978-607-8953-41-7 PDF acceso abierto

Impreso en México
Printed in Mexico

ÍNDICE

Prefacio
Guadalupe Villa Guerrero 7

Introducción
Javier Bernardo Aguilar Álvarez y de Alva 11

Perspectivas del centenario de la Constitución de 1917
Héctor Fix Fierro 29

1917: memoria de los diputados constituyentes y su obra
Manuel González Oropeza 41

Constitución y constitucionalismo
José Elías Romero Apis 65

1917. Una nueva ley para la organización del Distrito Federal
Regina Hernández Franyuti 73

La Ley sobre Relaciones Familiares en el contexto
de la Constitución de 1917
Martha Eva Rocha Islas 91

Soberanía y Constitución en Oaxaca, 1917
Francisco José Ruiz Cervantes y Carlos Sánchez Silva 107

Los bienes nacionales de origen eclesiástico en el estado de Zacatecas. Un proceso de potestad del Estado a partir de la Constitución de 1917
Limonar Soto Salazar 127

Orígenes y efectos de la legislación petrolera de la Constitución de 1917
Héctor Luis Zarauz López 151

Semblanza de los autores 173

PREFACIO

Guadalupe Villa Guerrero

Venustiano Carranza eligió Querétaro por su significado histórico, pero, sobre todo, por considerar que, tras la prolongada lucha civil, era el lugar más a propósito para iniciar la reconstrucción del país. El final de la revolución, según él, quedaría de manifiesto en ese importante documento que sería la Constitución.

En el Teatro Iturbide (hoy Teatro de la República), el 21 de noviembre de 1916, durante el discurso inaugural del Congreso Constituyente, Carranza presentó su proyecto de reformas, ofreciendo conservar intacto el espíritu liberal de la Constitución de 1857, suplir sus deficiencias, eliminar la confusión de algunos de sus preceptos y limpiarla de todas las modificaciones que sólo habían servido para erigir una dictadura.

Los cambios que introdujo se centraron en cuestiones políticas que poco reflejaban los motivos que habían originado la lucha civil. Fueron los constituyentes quienes se dieron a la tarea de incluir en la nueva Carta Magna los principales cambios económicos y sociales reclamados por amplios sectores de la sociedad.

El Congreso Constituyente quedó dividido en dos fracciones: una de tendencia moderada que se identificaba con Venustiano Carranza y su propuesta, compuesta, entre otros, por Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini, José Natividad Macías (a quien se debió el proyecto presentado por Carranza) y Lorenzo Sepúlveda. Otra, considerada el ala radical, que se identificaba con Álvaro Obregón. Este grupo –identificado de izquierda– estaba conformado, entre otros, por militares que habían luchado en la revolución: Cándido Aguilar, Francisco J. Múgica, Esteban Baca

Calderón, Juan de Dios Bojórquez, Heriberto Jara, Froylán Manjarrez, Rafael Martínez Escobar, Andrés Molina Enríquez, Pastor Rouaix. Los también denominados "progresistas" alcanzaron una representación mayoritaria que fue patente en la composición de las comisiones, no obstante, se tomaron en consideración las propuestas de todas las corrientes revolucionarias.

Juan de Dios Bojórquez, en su libro *Crónica del constituyente*, dejó un espléndido relato respecto de lo que ocurría en el Congreso y lo que se vivió en Querétaro. Respecto a los diputados, escribió acerca de sus características; por ejemplo, calificó al general Salvador González como el más elegante; a Palavicini como el más petulante; a Navarrete como el más rebuscado e ininteligible en sus discursos; a José Natividad Macías como el más antipopular (no obstante su sabiduría), y como el más fachoso a Antonio Ancona.

Bojórquez es muy gracioso en sus descripciones, y menciona a dos diputados cuya gordura provocó rompimiento de sillas. También describe el empleo del tiempo libre y señala que, siendo los constituyentes jóvenes, en su mayoría, gastaban alegremente el oro de su paga.

La vida cotidiana de Querétaro se vio trastocada con la llegada de tanta gente, al punto de escasear los alimentos y agotarse los alojamientos.

En 1917, el ambiente político y social que prevalecía tras la promulgación de la Constitución era de certeza por el regreso del orden institucional y por el inicio de la reconstrucción nacional. Lejos de ello, la nueva legislación contribuyó, en cierta medida, al incremento de rebeliones ya existentes y al surgimiento de asonadas a lo largo y ancho del territorio nacional. También provocó una serie de controversias de tipo legal porque la nueva Carta Magna dio un giro radical a la explotación de productos del subsuelo. La reforma al artículo 27 constitucional fue considerada por algunos dueños y arrendatarios de los terrenos y de la riqueza del subsuelo, como una expoliación atentatoria en su contra, ya que la naturaleza de la reforma fue retroactiva.

A lo largo de los trabajos que aquí se presentan, podremos ver los efectos positivos y negativos que la Constitución propició. Estos últimos habrían de ser materia de "rectificaciones […] ora a través de numerosas reformas a la propia Constitución, ora por medio de leyes mejor inspiradas en el bien nacional, ora igualmente por una política más comprensiva […]". Eso decía Jorge Vera Estañol en su obra *Historia de la revolución mexi-*

cana. Cuando el libro fue publicado, en 1957, "el número de enmiendas a la Constitución aprobadas hasta esta fecha excede de cien, demostración irrefutable de los grandes errores de que en sus orígenes adoleció".

Como el lector podrá constatarlo, hasta 2017, año del centenario de nuestra Carta Magna, las modificaciones han sobrepasado a aquel centenar de reformas señaladas por el jurista y político mexicano.

1917 en la memoria de México reúne una serie de trabajos de reconocidos juristas e historiadores que analizan el significado y el impacto que nuestra Carta Magna ha tenido a nivel nacional y, en particular, en algunas entidades federativas. La riqueza del tema permite asomarnos a los ámbitos político y social transformadores que, no sin resistencias, la Constitución propició.

INTRODUCCIÓN

Javier Bernardo Aguilar Álvarez y de Alba*

LA CONSTITUCIÓN Y SUS CONTRASTES

Hay un consenso de que la Constitución mexicana es el texto original adicionado con las vastas reformas que se le han hecho, siendo en la actualidad 763.[1] Diversos estudios sobre el conjunto de ellas han resultado no ser ni suficientes ni clarificadores. Algunos autores han dicho que es la forma de actualizarse y adaptarse, pero, para otros, se ha cambiado totalmente la fisonomía de la Carta Magna, promulgada en Querétaro en 1917.

Al articulista le parece que hay de ambos, pero en realidad, hay varios que atentaron en contra de su esencia y hubiera sido preferible no efectuarlos, de los cuales cita tres:

1) La reelección presidencial
2) La educación socialista
3) La estatización parcial de la banca

La primera porque, dentro de la tradición jurídica mexicana, la no reelección es esencia y piedra angular del sistema político mexicano. Bajo ese postulado, Francisco I. Madero inició la revolución en 1910, culmi-

* Abogado. 1er. lugar del concurso Manuel Espinosa Yglesias, con *La estatización parcial de la banca: un caso de la Constitución en contra de su esencia*.

[1] Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo, actualizado al 28 de mayo de 2021. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

nando con la destitución del general Porfirio Díaz, quien había gobernado el país por más de 30 años. Las múltiples reelecciones de Díaz fueron, sin lugar a duda, la causa de la primera revolución mexicana, sobre todo la última reelección, sobre la cual el propio gobernante expresó al periodista James Creelman que no participaría.

La educación socialista se introdujo en un país no gobernado por esa ideología, ya que la antítesis, la base del sistema político y económico del país era la democracia y la libre competencia. Esta última, incluso, llegó a ser garantía individual de la libre concurrencia bajo la cual se promovieron diversos amparos.

Asimismo, la privatización parcial de la banca tuvo ese carácter porque se dejó fuera a algunos bancos. Las reformas que permitieron la estatización parcial fueron precipitadas y alejadas del debido proceso legal. La estatización, concretada a meses de concluida la administración de López Portillo, no resultó de un plan de gobierno, sino de una ocurrencia de último momento de los asesores presidenciales carentes de conocimientos en materia de expropiación y de banca estatal, que improvisaron como si se tratara de un asunto menor. Cabe destacar que, al menos, el propio poder revisor corrigió estas reformas en el corto plazo.

Las reformas y adiciones a la Constitución han triplicado su extensión en número de palabras y acentuado la complejidad de sus disposiciones; los dos males la acompañan genéticamente desde su promulgación. En ese año, sus críticos la calificaron de almodrote, esto es una mezcla confusa de varias cosas o especies.

Para el autor de esta Introducción, es importante idear y ejecutar una reestructuración de la Constitución conforme a una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que, a petición de la Cámara de Diputados, hizo un proyecto para aligerarla, con el fin de procurar su accesibilidad mediante una reingeniería, en donde se introdujo la creación de las leyes de desarrollo constitucional, complementando un texto de normas esenciales, con el mismo rango y respetando integralmente el texto aprobado por el constituyente revisor.

Al respecto, uno de los destacados intelectuales y poetas del país, Gabriel Zaid, en su artículo "La prueba del siglo", publicado en el periódico *Reforma*, el 24 de abril de 2016, escribió: "Es deseable tener una Constitución tan breve que todos los ciudadanos puedan sabérsela de memoria. Con el mismo espíritu del trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (es decir: no suplantando al poder legislativo),

se podría organizar un concurso para resumir los principios fundamentales de la Constitución mexicana en un máximo de 10,000 palabras".

Las leyes de desarrollo constitucional, que antes se llamaban leyes constitucionales, alejarían la idea, por algunos sostenido, de una nueva constitución, de la cual no son partidarios muchos de los que escriben en este libro.

Al redactor, a diferencia de Gabriel Zaid, se le ocurre que se pudiera aprovechar la vasta experiencia de la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación para encomendarle la tarea de hacer este nuevo modelo de constitución y seguir con la tarea de reducir el número de asuntos que debe atender, como pasa en muchos países, principalmente con la constitución americana, que, de alguna manera muy remota, sirvió de ejemplo para la nuestra.

Bien se conoce a la Constitución como transformadora, porque, según se dice como lugar común, introdujo garantías sociales, pero el alcance objetivo de los artículos 27 y 123 no es la adición de garantías sociales, las cuales, en una primera instancia, se consagraron como derechos programáticos. Posteriormente, se extendió todo su ámbito protector con la reforma de los derechos humanos de 2011 –podría llamarse la revolución de los derechos humanos–, donde se conjuntaron 33 iniciativas propuestas en 2006, para lograr un profundo cambio en la Carta Magna desde ese año.

Aguilar Álvarez destaca la importancia de la regulación del petróleo cuando se introdujo a nivel de ley fundamental. Lo que se conoce como propiedad pública, entre otras cosas, son los bienes del subsuelo. De hecho, así era hasta antes de la reforma del presidente Manuel del Refugio González Flores (1880-1884). Evidentemente, durante todo el periodo del porfiriato se dieron concesiones a los extranjeros para fomentar la actividad industrial.

Estando en vigor la Carta Magna, hubo una distorsión muy seria a su artículo 27, primero, con una interpretación de la corte respecto a que inicialmente habían negado el amparo a las instituciones extranjeras y, segundo, con los tratados de Bucareli. De no haber sucedido estos desafortunados eventos, no hubiera sido necesaria la expropiación de 1938.

Fue el ingeniero Pastor Rouaix quien coordinó los trabajos en la Casa del Arzobispado, sede alterna del Congreso Constituyente, referente al contenido de los artículos 27 y 123, los cuales sirvieron de pauta y estímulo a muchos otros países, al menos en el ámbito estrictamente

legal. Por visionario, el tema del petróleo fue, y de alguna manera lo es, palanca de desarrollo económico del país.

El articulista señala varias tareas pendientes para evaluar objetivamente la Constitución que nos rige. Según él, habrá que determinar, entre otras cosas, si el reparto de los latifundios mejoró el rendimiento de la tierra.

Por último, concluye que una constitución minimalista abonará de manera importante al estado de derecho, la hará más accesible a todos los mexicanos y será un buen legado para las futuras generaciones. Para ello, termina citando la frase de Luis de Góngora y Argote: "La tierra no nos fue dada por nuestros padres, más bien ha sido prestada por nuestros hijos", de la cual, en un celebre discurso, el fallecido candidato Luis Donaldo Colosio hizo especial énfasis, y hoy es recordada en la retórica y en la praxis política.

El jurista Héctor Fix-Fierro, en su artículo "Perspectivas del centenario de la Constitución de 1917", nos habla de la longevidad de nuestra Constitución, en el marco de planteamientos teóricos que han reducido el tiempo funcional de un texto constitucional a unos cuantos años. Apunta, sin embargo, que la forma en que se ha modificado y renovado, sobre todo desde 1982, parece mantenerla en la vigencia y con poca probabilidad de ser sustituida.

Si es cierto que la Constitución ha acompañado los diversos progresos del país, el autor reconoce que, de igual forma, el texto ha podido pasar de una adaptación progresiva y necesaria a lo que los críticos acusan como "híper reformismo". Con todo, es importante la reflexión de Fix-Fierro respecto a un problema que acompaña el fenómeno mencionado, es decir, la desconfianza que ha surgido de una endeble cultura constitucional, a la par de la cultura política y la cultura jurídica.

Si se cierran los caminos para revitalizar el texto constitucional, parece que la aporía es la negación simplista; sin embargo, el análisis de nuestro jurista enriquece las perspectivas con cuatro posibilidades que contrastan: la ataraxia (no hacer nada, dice), la moratoria a la reforma constitucional, la aprobación de una nueva Constitución, o renovar el texto constitucional a través de su reordenación y consolidación.

Podemos reflexionar, junto con Manuel González Oropeza, respecto de su trabajo "1917: memoria de los diputados constituyentes y su obra", quien considera que la revolución constitucionalista encabezada por Carranza era legal, si seguía, según este, una lectura del artículo 128

de la Constitución de 1857, que pasó a ser el artículo 136 de la Constitución vigente.

El 12 de diciembre se llevaron a cabo las adiciones al Plan de Guadalupe, y más adelante se perseguirían reformas institucionales mayores. Palavicini denunció la erosión de la Constitución, debido a las múltiples reformas motivadas por tendencias particulares de los grupos de poder.

Es verdad lo que dice Oropeza sobre aquel interés genuino de los revolucionarios para buscar un texto reformado integralmente que respondiera a un interés mayor. ¿Cómo llevar a cabo la reforma? El procedimiento legal que se encontraba, tanto en el texto de 1857 como en el texto vigente, establecía, a partir *de una mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas de todos los Estados*.

Sin embargo, en esos momentos no había Congreso de la Unión. Entonces, Carranza recurrió a la formación de un Congreso Constituyente, con base en la experiencia revolucionaria de Ayutla. No intervino un colegio electoral para los comicios del Constituyente, sino sólo el voto directo del pueblo.

El autor nos recuerda que la ciudad de Querétaro estaba bien comunicada, configuró un elemento que fue muy importante para la cobertura de la prensa. Bajo cierta perspectiva, la elección de esta ciudad fue un tributo al federalismo, por su antigua posibilidad de conformar la sede de los poderes federales. Incluso, podría decirse que, como parte del simbolismo de la gesta juarista, era la capital federal.

La diversidad de oficios y de edades fue algo característico del Congreso Constituyente. Oropeza tiene la atención de señalar la dureza con que se impugnaron algunas credenciales, debido a una posible colaboración de algunos diputados con el régimen de Huerta; y como dato llamativo, una de las pocas credenciales rechazadas fue la del diputado Fernando González Roa, quien tendría una participación importante en los Tratados de Bucareli en 1923.

Nos informa sobre el interesante telegrama de Zimmerman respecto a la posible alianza mexicana con el gobierno alemán. A ese difícil ambiente internacional se sumaban los conflictos internos de las facciones revolucionarias y los problemas agrarios de los estados.

Desde la perspectiva carrancista, el nuevo texto constitucional, su realización y el procedimiento para aceptarlo mantuvieron el reconocimiento de la Constitución de 1857, pero fueron necesarios para corregir

los vicios que las múltiples reformas acumularon en su texto. Eso incluía la crítica al sistema parlamentario y el favorecimiento a incrementar la preponderancia del ejecutivo.

Respecto a la práctica de reformar la Constitución como fenómeno común entre la de 1857 y la de 1917, no podría expresarse mejor que como el autor lo señala: "la Constitución de 1857 recibió tan sólo medio centenar de reformas en poco más de 50 años (1857-1915); mientras que, en la actualidad, esa es la cantidad mínima de reformas por cada sexenio presidencial".

Por su lado, en aquel entonces, la crítica cuestionaba el procedimiento ya anunciado por Carranza respecto a su anterior negación de someter las reformas al Constituyente permanente. Incluso, en ambientes internacionales apareció una publicación de Jorge Vera Estañol: *Al margen de la Constitución*.

La atención internacional sobre nuestra Constitución se debió a que era el producto de la primera revolución del siglo XX. Y a pesar de que reconoció los mismos derechos a nacionales y extranjeros desde su origen, el epíteto que le otorgó la crítica estadunidense fue el de "xenofóbica", lo que se entiende más claramente desde el conflicto petrolero.

Las secciones del artículo que hacia el final revisan los puntos más importantes de los debates constituyentes son una aportación necesaria para todo el que se acerca a tratar de nuevo los temas constitucionales que siguen en discusiones vigentes y siempre necesitarán la reflexión desde la historia y la revaloración argumentativa.

Inicialmente, los diputados constituyentes fueron calificados de "firmones", porque se decía que sólo iban a sancionar el proyecto de Venustiano Carranza. El autor da cuenta que en el corto periodo de dos meses del Congreso Constituyente se formaron dos bandos, facciones o bloques: los jacobinos, que fueron los impulsores de los mayores cambios al proyecto de Venustiano, y los antiguos renovadores o liberales clásicos, que defendían el proyecto carrancista contra cualquier cambio. A los primeros los llama los jóvenes diputados y a los segundos, los colaboradores del primer jefe. No obstante, esta división, Carranza tendió puentes de acercamiento, el mayor y más efectivo fue el del diputado Pastor Rouaix, quien en sede alterna debatió lo que serían los artículos 27 y 133, aprobados en la última sesión del Congreso. Bajo ese ambiente, el autor da cuenta de diversos debates que, a su juicio, le parecen los más importantes en el Congreso Constituyente.

El jurista José Elías Romero Apis, por su parte, considera, en su artículo "Constitución y constitucionalismo", que las leyes y la Constitución han sido el conducto para dar forma a las realidades sociales. Así, sostiene que, por la voluntad constitucionalista, surgió Morelos y la Constitución de Apatzingán; nos federalizamos en el 24; proclamamos Ayutla; excluimos a Santa Anna; hicimos la reforma; expedimos la Carta Magna del 57; sufrimos la Guerra de Tres años, vivimos la epopeya de Juárez, repetimos la intervención y cancelamos a Maximiliano; restauramos la república; dominamos la dictadura, y así continúa señalando otros hechos históricos, hasta concluir que promulgamos la Constitución de 1917.

El autor considera que no todos los pueblos han arribado al constitucionalismo con la vocación del mexicano. Por ejemplo, durante un siglo, las colonias se mantuvieron desligadas y no reguladas. Narra la anécdota de John Adams, quien se presentó ante el ministro William Henry Harrison para tratar un asunto de la joven nación y aquél contestó que no eran iguales ni eran país ni tenían constitución.

Después narra la historia de Estados Unidos de América, que se concluyó con su ya bicentenaria Constitución, a través de una votación aprobatoria ciertamente apretada, pero republicanamente aceptada por todos. Sin esta unión, su futuro hubiera sido incierto, de ahí el lema de la nación de *E pluribus unum* (de muchos, uno).

Hace un apretado resumen de lo que sucedió en Francia y continúa por la vía del pueblo mexicano, en donde se han expresado sus derechos a través de la Constitución. Se pregunta si se podría saber si los seres humanos de hoy somos mejores que los de ayer, pero dice que "todo ello me lleva a considerar el fundamental concurso que ha tenido la ley".

A pesar de sus críticas, considera que, sin el perfeccionamiento de nuestras instituciones normativas, el comportamiento de unos con otros habría sido inconmutable e inconmovible a través de los milenios. Para el autor, gracias a la ley, algunos mexicanos gozan de vivienda digna y decorosa, y afirma: "Estoy persuadido de que los propietarios de hoy no son más compartidos que nuestros antepasados porque sufran de una 'anorexia inmobiliaria', sino porque así lo disponen los códigos agrarios." Estima que las fuerzas policiales contemporáneas actúan con mayor pulcritud que las del porfiriato, por obligación de la ley y los códigos procesales. Continúa avanzando dentro su línea de pensamiento comparando a los antiguos gobernantes con los modernos, y opina que los contempo-

ráneos, como Kennedy o De Gaulle, han podido gobernar con más acierto por que han podido alinearse y someterse a la Constitución.

El autor piensa que el hombre no se conduce mejor porque hoy sea más bueno, sino que hoy lo hace así porque tiene mejores leyes.

Para describir la realidad de México y el derecho hace 60 años, Jaime Torres Bodet dijo: "México es un país que ha venido buscando en la definición de una estructura legal. Considera como un desvarío la pretensión de hacer una nueva constitución para que esta nos libre de la injusticia de la servidumbre, del subdesarrollo, de la desigualdad, del abuso, de la incultura, del atraso, del rezago, de la barbarie de la corrupción, del centralismo, de la insalubridad, del despilfarro… y de la rabia." Al respecto, cita a los juristas Rudolf von Ihering y a Hans Kelsen, quienes consideraban a la Constitución como un conjunto de normas fundamentales en las que cree una sociedad. Para él, una reexpedición constitucional obligaría a un debate artificial de consecuencias incalculables.

José Elías concluye que, en lugar de llevarla al cadalso, sería bueno consultar a la Constitución en tiempos de dudas. "No es una enemiga, sigue siendo, si la escuchamos, una sincera consejera, una eficiente protectora y aunque algunos ya no lo crean, una gran maestra."

La historiadora Regina Hernández Franyuti, en su análisis "1917, una nueva ley para la organización del Distrito Federal", señala que la idea del gobierno porfirista no sólo fue reorganizar geográficamente, sino delimitar el poder de los ayuntamientos, ya que, en menos de treinta años, perdieron la administración de diversos ramos importantes, así como su capacidad económica.

La primera Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y Territorios estuvo orientada por Díaz para consolidar su poder sobre la ciudad más importante, política y financieramente, del régimen. La Ley de 1903 convirtió a los ayuntamientos del Distrito Federal en simples cuerpos consultivos, y a este en un territorio administrativo que dependía del presidente.

Desde los inicios, una comisión del gobierno maderista buscó devolver a los ayuntamientos su carácter y autonomía municipal, y con esto reconfigurar otros aspectos importantes, como los límites territoriales, su administración política, etc. Sin embargo, con la muerte de Madero y el golpe huertista, las aspiraciones para dicho restablecimiento sobre los ayuntamientos se vieron truncadas.

Carranza retomó el interés por la reconfiguración del Distrito Federal, lo que fue claro con la publicación del Reglamento para los Ayuntamientos provisionales de las municipalidades foráneas del Distrito Federal.

Además, en el proyecto de reformas de la Constitución de 1857, Carranza propuso una modificación al artículo 43 para incorporar al Distrito Federal como parte de la federación, con algunas ampliaciones territoriales, justificadas por la prevención ante eventos bélicos, extranjeros o golpistas. También adujo un beneficio económico recíproco entre los pueblos y el gobierno central, y hasta señaló el posible progreso cultural.

Con la desaprobación del artículo, la Comisión de Puntos Constitucionales acordó preservar lo fijado en la Constitución de 1857 respecto al territorio del Distrito Federal. Así permaneció en el texto de 1917, salvo algunas especificaciones sobre un traslado provisorio de los poderes federales, pero sin mencionar la necesidad de una reforma previa; también se señaló lo respectivo a su gobierno y al proceso electoral de este. La autora nos lleva de la mano por una cuidadosa revisión y análisis del texto constitucional, pero sin dejar de lado sus correspondencias con las leyes que acompañaron los puntos más importantes de cada artículo.

Después de promulgada la Constitución, en el mes de abril, Carranza publicó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que entró en vigor el 1 de mayo de 1917, con lo que se cumplían algunas aspiraciones de la propuesta constitucional. Sin embargo, un año después, la solicitud de Carranza para discutir nuevamente la fracción II del artículo 73, introdujo nuevamente la cuestión en un problema político que se vería reflejado, más adelante, en el complejo escenario electoral.

Como lo señala Franyuti, el Distrito federal siempre tuvo una relación importante con el régimen en turno, pero pudo permanecer como una entidad representativa de la federación, de la que a lo largo de la historia se buscó el dominio y la identificación con el ejecutivo.

Martha Eva Rocha Islas, también historiadora, en su artículo "La Ley sobre Relaciones Familiares en el contexto de la Constitución de 1917," establece que, en 1916, hasta ocupar la Ciudad de México, los seguidores de Venustiano Carranza, establecidos en Veracruz, lo presionaron a radicalizar su programa social, contenido en el decreto del 12 de diciembre de 1914, en las adiciones y reformas al Plan de Guadalupe. El primer jefe y encargado del poder ejecutivo se comprometió a "Establecer un régimen que otorgue la igualdad de los mexicanos entre sí, la re-

visión de las leyes del matrimonio y el estado civil de las personas para garantizar la igualdad ante la ley."

Fueron las mujeres quienes plantearon las ideas para avanzar en la igualdad entre ambos géneros, apoyando proyectos innovadores como la Ley del Divorcio en 1914 y la Ley sobre Relaciones Familiares en 1917, cuyos antecedentes son el Código Civil de 1870, en donde se define al matrimonio como la sociedad legítima de un solo hombre y una sola mujer, que se unen en un vínculo indisoluble para perpetuar su especie y ayudar a llevar el peso de la vida; y la de 1884, vigente durante el porfiriato, la cual reprodujo a la anterior, con algunos cambios. Respecto al divorcio, establece el mutuo consentimiento, pero sin la disolución del vínculo.

Respecto a la legislación familiar, Venustiano Carranza promulgó la Ley del Divorcio (29 diciembre de 1914), modificando el concepto del matrimonio para toda la vida. Las causas para divorciarse eran por mutuo consentimiento, pasados tres años, "en cualquier tiempo por causas que hagan imposible o indebidas la realización de los fines del matrimonio o por faltas graves de algunos de los cónyuges que hagan irreparable la desavenencia conyugal". Esta ley quedó tal como actualmente se conoce: Leyes Generales, para que los estados hicieran los respectivos cambios en los códigos civiles. Sara Montero la consideró, para su momento, como la más avanzada.

La promulgación de la ley generó controversias, Hermila Galindo Acosta la consideró el principio del reclamo de los derechos de las mujeres, incluso, algunas personas creen que pudo haber intervenido en su formulación. Se argumentaba que tanto Félix F. Palavicini como Luis Cabrera tenían interés personal en la promulgación de la ley.

En 1915 se hicieron las modificaciones a la aún vigente de 1884, posteriormente, dos decretos promulgados por Carranza adicionaron la ley del divorcio: "Las sentencias de divorcio dictadas antes de la vigencia de la ley de 29 de diciembre de 1914 producirán los efectos de la siguiente ley, quedando roto el vínculo matrimonial y los divorciados en aptitud de contraer nuevo matrimonio." Posteriormente, el divorcio por mutuo consentimiento se redujo de tres a un año.

El ingeniero Palavicini se divorció invocando adulterio y abandono de hogar, después se casó con la cubana Bernabela Fernández. Por su parte, Ana Lidia García señala que el divorcio fue adquiriendo mayor importancia en la práctica cultural de los habitantes del Distrito Federal. Su

partidaria, Hermila Galindo se pronunció a favor de que las mujeres eligieran al cónyuge, evitando que fueran los padres quienes lo decidieran.

En la Constitución de 1917 hubo un intento de introducir el asunto del divorcio vincular. Legislado el artículo 130, relativo a la libertad de cultos, se estableció que: "El matrimonio es un contrato civil, este y los demás actos civiles de las personas, son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan."

El 11 de mayo de 1917 se promulgó la Ley sobre Relaciones Familiares, motivada por las viejas ideas romanas, conservadas en el derecho canónico, que daban autoridad de paterfamilias romano sobre la esposa y los hijos. A continuación, se señalan los fundamentos revolucionarios relativos a los cambios que debía contener la nueva legislación familiar, basados en las ideas modernas de igualdad que deben prevalecer en las instituciones sociales. En el artículo 13 de la ley se dispuso: "Es un contrato civil entre un hombre y una mujer que se unen con vínculo disoluble para perpetuar su especie y ayudarse a llevar el peso de la vida." En el capítulo correspondiente se señalan las características y requisitos necesarios para la celebración de dicho contrato, así como los impedimentos del mismo.

Además del nuevo concepto del matrimonio, se estableció el mutuo acuerdo que debía existir sobre la educación y administración de los bienes de los hijos, permaneciendo el carácter monógamo y heterosexual. Los cónyuges estaban obligados a guardar fidelidad: el marido queda como responsable de proporcionar alimentos a la familia y hacer los gastos necesarios para el sostenimiento del hogar, mientras que la esposa, al cuidado del hogar y de los hijos, por lo que no podía prestar servicios fuera del domicilio familiar sin el consentimiento del esposo.

También se exigía a las mujeres contribuir con el gasto familiar. Ellas también podían comparecer a defenderse en juicio, celebrar contratos y establecer un domicilio diferente al consorte en caso de separación. Como es posible constatar, la igualdad era limitada.

La edad mínima para casarse era de doce años para las mujeres y de catorce para los hombres, las cuales se incrementaron a catorce y 16, respectivamente. La mayoría de edad para ambos se adquiría a los 21 años; pero, de permanecer soltera, la mujer no podía abandonar la casa paterna ni disponer libremente de su persona ni bienes, sino hasta cumplir 30 años. Se mantuvo la diferencia entre hijos legítimos y naturales y

se abolió la de espurios. El matrimonio de un menor producía el derecho de emancipación. Respecto al derecho de los cónyuges, se señala que ambos contrayentes conservan la propiedad y administración de los bienes que les pertenezcan y no serán comunes, como lo estableció el código de 1884. Lo mismo sucedía con los salarios y honorarios.

El asunto del divorcio fue una de las reformas de mayor trascendencia, además del mutuo consentimiento, se señalaban once causas. Además, se introdujeron nuevas causas como la incapacidad para cumplir con los fines del matrimonio, como contraer durante el matrimonio una enfermedad crónica o incurable, lo cual fue muy polémico. Ricardo Couto comentó: "Lo injusto a dicha causal en el sentido de que, si uno de los cónyuges tuviera la desgracia de enfermar, se autorizara al otro a dejarlo."

Una vez promulgada la Ley sobre Relaciones Familiares, fue cuestionada su constitucionalidad, porque Venustiano Carranza la expidió sin que pasara por un proceso de discusión y consulta pública previa, tampoco pasó por el Congreso Constituyente en funciones, incluso se desconoce quiénes fueron los autores de la ley.

Jorge Vera Estañol destaca que Carranza se apresuró a expedir dicha Ley, el 9 de abril de 1917, "en vista de que la reforma era exclusivamente civil, aplicable solo al Distrito Federal y Territorios Federales, nada tenía que ver con los apremios de la consolidación del gobierno ni de la reconstrucción nacional".

En las adiciones al Plan de Guadalupe, la promulgación de la Constitución y la Ley sobre Relaciones Familiares, Carranza y sus seguidores se habían comprometido a revisar las leyes vigentes y legislar en beneficio de las clases más desprotegidas, incluyendo a las mujeres, quienes no sólo habían participado activamente en el proceso revolucionario y, en tanto género, habían estado presentes en el espacio público desde finales del siglo XIX, luchando por modificar la condición de desigualdad persistente entre hombres y mujeres. Sí se consiguió mucho en el tema de igualdad entre hombres y mujeres; sin embargo, quedaron algunas restricciones para las mujeres, que fueron abolidas en el Código Civil de 1928 y en las subsecuentes que se han hecho.

Con la revisión de la ley y la promulgación del nuevo Código Civil de 1928 se fueron derogando las medidas aún discriminatorias hacia las mujeres y los hijos e incorporando reformas sucesivas más justas e igualitarias.

Respecto al capítulo "Soberanía y Constitución en Oaxaca, 1917", Francisco José Ruiz Cervantes y Carlos Sánchez Silva señalan que, en dicho año, en la capital del estado, las autoridades carrancistas promulgaron la nueva Carta Magna.

Cabe señalar que, pese a que Carranza consideró que la revolución había concluido, la permanencia de movimientos rebeldes revolucionarios y contrarrevolucionarios adquirió matices diferentes en cada una de sus regiones de origen. Todos estos focos rebeldes darían mucho qué hacer al régimen, y Oaxaca, entidad dividida entre el gobierno carrancista y la disidencia soberanista, no fue la excepción.

Entre 1915 y 1920 coexistieron dos gobiernos paralelos: uno comandado por el licenciado José Inés Dávila, soberanista, cuya sede de gobierno estaba asentada en Tlaxiaco, manteniendo bajo control la Mixteca, la Cañada y las sierras Norte y Sur. Mientras que Jesús Agustín Castro y Juan Jiménez Méndez, constitucionalistas, estaban asentados en la ciudad de Oaxaca.

En el Istmo, desde 1916 funcionaba, dicen los autores, una jefatura militar y política que abarcaba los estados de Tabasco y Chiapas, bajo el mando de Salvador Alvarado. Las circunstancias políticas del país habían cambiado y parecía propicio poder llegar a un acuerdo mediante negociaciones entre ambos grupos. El llamado a Guillermo Meixueiro para solicitar a Juan Jiménez Méndez, convertido en gobernador y comandante militar, el cese de hostilidades, no tuvo éxito, pues este inició una guerra de exterminio en contra de los enemigos del carrancismo y hubo muchos fusilados, entre ellos el propio Meixueiro.

De acuerdo con lo señalado por los autores, en 1917 no hubo elecciones para gobernador, lo que fue una excepción en el panorama nacional. No obstante, comenzaron a ponerse en vigor diversos postulados constitucionales, entre ellos, el fortalecimiento del municipio libre y las afectaciones agrarias promovidas por la Comisión Local Agraria. La situación económica del estado provocó un éxodo de docentes a otras latitudes, en vista de la falta de pago o de no poder encontrar trabajo.

Dávila cerró cualquier posibilidad de arreglo político. Aferrado a la Constitución de 1857, descalificó al constitucionalismo, desconoció la legitimidad de Carranza y cuestionó la validez jurídica de la Constitución de 1917.

La división del movimiento soberanista provocó su declive y la muerte de varios de sus miembros, entre ellos el propio Dávila. A pesar

de todo, la perseverancia por mantener la vigencia de la Constitución de 1857 se mantuvo hasta 1920. Jesús Acevedo juró como gobernador en dicha Carta Magna; sin embargo, el presidente interino, Adolfo de la Huerta subrayó la ilegalidad de la "soberanía compartida oaxaqueña", al no poder estar por encima del nuevo orden constitucional.

Limonar Soto Salazar, con precisión de investigador, muestra, en su artículo "Los bienes nacionales de origen eclesiástico en el estado de Zacatecas. Un proceso de potestad del Estado a partir de la Constitución de 1917", cómo la naciente nación mexicana afrontó muy pronto el riesgo de ver extraídos sus bienes nacionales, en especial los testimonios materiales históricos, como los monumentos y las antigüedades. Lucas Alamán figura como precursor de la protección patrimonial, en un momento en que la ruptura con el pasado habría podido significar la disolución material del mismo. Así, al crear el Museo Nacional de Antigüedades e impulsar la Ley de Aduanas Marítimas y Fronteras de la República Mexicana, frenó la sustracción o desaparición de los testimonios históricos.

Las leyes posteriores que dejaron en manos del gobierno los bienes eclesiásticos no previeron, en todos los casos, preservar los edificios como testimonio artístico, y terminaron, muchos de ellos, por intercambio de bienes económicos o, según su uso, en bodegas o escuelas. La excepción fueron los espacios de resguardo documental (bibliotecas), que pasaron a tener un uso similar, pero ya no de carácter religioso.

Así, el autor resalta que el contexto inmediato a las décadas que siguieron a la Constitución de 1917 fue consecuente con la confiscación de bienes eclesiásticos, según lo mandado por la misma.

El artículo 27, fracción II, señalaba la prohibición de adquirir bienes raíces por parte de las autoridades religiosas, así como la necesidad de ceder a la nación aquellos que tuviesen en posesión.

La importancia de los bienes eclesiásticos mostraba su relevancia. Cuando Carranza creó el Departamento de Bienes Nacionales y Obregón lo convirtió en Dirección de Bienes Nacionales.

Los conflictos del Estado con la Iglesia católica se incrementaron, involucrando la dimensión política y social que desembocó en la Guerra Cristera en el periodo de Plutarco Elías Calles, quien continuó la línea legislativa que prohibía la adquisición de bienes, ahora a las asociaciones religiosas, y entregaba en dominio de la nación las que hasta el momento

conservaban. Como nos recuerda Limonar, Zacatecas fue un escenario relevante en este conflicto armado.

En el periodo de Lázaro Cárdenas, las disposiciones de una nueva ley al respecto hizo compleja la interpretación, en cuanto apreciaba que el artículo 27 de la Constitución vigente sólo repetía las Leyes de Reforma que nacionalizaron los bienes del clero. Otro tanto se incrementó la dificultad cuando Manuel Ávila Camacho extendió otra disposición que involucraba en las nacionalizaciones los procedimientos judiciales, lo que provocó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituyera a la Secretaría de Hacienda en las determinaciones. Así, el Ministerio Público Federal intervino como actor que valoraba los bienes a nacionalizar, presentando el asunto ante el Juzgado de Distrito en materia civil competente.

De acuerdo con los documentos existentes en la Casa de la Cultura Jurídica Zacatecas, en ese estado se nacionalizaron 309 recintos religiosos. "Estos inmuebles son parroquias, templos y capillas, además de un santuario, un templo expiatorio, una catedral y un ex seminario conciliar."

El autor da cuenta del procedimiento que se seguía y algunos incidentes presentados durante ellos, como el caso de la nacionalización del templo de Tayahua, en el municipio de Villanueva, y el de Cicalco, ubicado en el municipio de Tlaltenango, entre otros.

La tutela del Estado sobre un enorme número de bienes inmuebles y muebles implicó la propiedad y custodia de los mismos, lo que, como se ilustró con algunos ejemplos, no fue sencillo de llevar a cabo, aunque en los términos que exigieron las leyes, decretos y circulares, fueron cumplidos.

El autor concluye que la acción gubernamental generó un extenso acervo documental cuyos expedientes ofrecen una sugerente información de los templos, anexos y del acervo mueble que puede llegar a ser útil en la actualidad. Lo anterior puede constatarse en los conflictos de propiedad de edificios contiguos a los templos, pues los expedientes de nacionalización y la posterior inscripción del bien inmueble en el registro público de la propiedad son claros en estos aspectos y exponen con puntualidad los bienes inmuebles bajo cuidado del clero y propiedad de la nación, además de las colindancias correctas. Finalmente, el autor presenta una relación pormenorizada de los bienes nacionalizados.

Finalmente, en su artículo "Orígenes y efectos de la legislación petrolera de la Constitución de 1917", el politólogo e historiador Héctor

Luis Zarauz López logra conducirnos a través de una revisión del proceso histórico que configuró los puntos más representativos de la fracción IV del artículo 27. La cuestión petrolera en relación con la Constitución de 1917 no se limita a cómo se buscó regular la materia, sino que se enmarca en la difícil tarea, reflejada en el texto, de alcanzar justicia y equidad, en general, y, por supuesto, en la economía nacional.

Como señala Zarauz, los antecedentes de la legislación petrolera se resumen en un periodo porfirista que eximía a las compañías –y sólo pueden pensarse extranjeras– del pago de impuestos, otorgándoles todo tipo de facilidades, con la premisa de incentivar la industria.

Anterior a esta etapa, puede arrancar el análisis con la elaboración del Código de minería en el gobierno de Manuel González (1880-1884), y a partir de eso, otras modificaciones a las leyes que favorecieron la propiedad privada, extremando el concepto de propiedad a favor del que explotaba la tierra, pero no de la nación.

A partir del triunfo maderista –nos hace recordar el autor– se extendieron los intentos por regular la materia a través de la creación de instancias, disposiciones fiscales, emisión de documentos, etc., primero para conocer cuáles eran las dimensiones de la posible recaudación, y, después, para llevar a cabo la recuperación económica tras la guerra.

Las compañías inconformes fueron, principalmente, las de inversión británica y estadunidense. Pero, pese a la negativa de las compañías petroleras a pagar impuestos, el gobierno maderista logró una importante recaudación.

Lo importante del periodo fue asentar el antecedente de que las compañías debían pagar el impuesto por el uso del suelo y, como lo aprecia Zarauz, eso fue un triunfo para Madero.

El golpe huertista no detuvo la recaudación, pero aun así no logró popularidad entre los revolucionarios, a diferencia de la facción carrancista, que logró posicionarse en los territorios de las compañías y alcanzó un mayor éxito con la fiscalización. Así, de forma subsecuente, el gobierno carrancista expidió los decretos de la materia que ayudarían a regular la explotación del recurso.

Las disposiciones de Carranza incluyeron los avalúos a las compañías y la participación de inspectores –bajo la guía del secretario de Fomento, Pastor Rouaix– que vigilaran los campos petroleros. Esos fueron los antecedentes de la Comisión Técnica del Petróleo.

El autor nos recuerda lo importante que fue el año de 1915, por las modificaciones a la ley petrolera, respecto a la norma que obligaba a las compañías a solicitar permiso para realizar cualquier obra, de lo contrario, los territorios en cuestión pasarían a ser propiedad de la nación.

Bien menciona Zarauz que las compañías temieron un plan de confiscación cuando por fin se creó la comisión técnica, pero ese no fue el motivo de llevar más allá la regulación, sino *reivindicar el dominio público sobre esos bienes*. Las inspecciones pasaron a ser agencias que supervisaban las obras.

La experiencia de la comisión ayudó a consolidar las bases ideológicas que aparecerían en el Constituyente, y sus aportes técnicos colaboraron con la creación del Departamento del Petróleo, incluido más tarde en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

De manera simultánea, Carranza avanzó en una legislación que lograba recaudar impuestos, no sólo en las obras de extracción, sino también de comercialización. Aun así, el alcance fue limitado, pero fue un importante antecedente. Aquí, el autor nos recuerda cómo la reacción de las compañías estuvo orientada hacia una visión contrarrevolucionaria e ideológica que atribuía a la influencia bolchevique las medidas legales promovidas por el gobierno mexicano, perspectiva que se exacerbó con la Carta Magna del 17, y llevó a los organismos extranjeros a buscar soluciones, incluso al margen de la ley.

El recorrido de los bloques revolucionarios en busca de una legislación petrolera confluyó en el artículo 27 de la nueva Constitución, que incluía las cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y el subsuelo. La extensión del artículo, por encima de los demás, y su gran complejidad obligó a la creación de una comisión especial, encargada al diputado Pastor Rouaix, al frente de otros 17.

Zarauz nos introduce a una semblanza de Rouaix, considerando importantes algunos aspectos de su carrera, como las acciones en Durango, cuando fue gobernador interino, donde según el mismo Rouaix, la Ley Agraria del estado era de tendencia socialista. Después de unirse a Carranza, su participación en la redacción del artículo 27 pudo estar influida por un grupo cercano a Obregón, resultando una Constitución "un tanto más radical de lo pensado inicialmente".

Una abundante revisión de las argumentaciones que se desataron en el Constituyente es lo que Zarauz nos ofrece en el bloque final del artículo. Es notorio el conocimiento de los documentos y el dominio del

tema por parte del autor, de modo que esta parte del artículo es un instrumento sumamente útil, académico y bien informado para quien revisa la materia entre la redacción de la Constitución y el evento de Bucareli, de lo cual, lamentablemente, ya no dio para una revisión más extensa en el cuerpo de este trabajo.

PERSPECTIVAS DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Héctor Fix-Fierro

I

El 5 de febrero de 2017 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplió 100 años de haber sido promulgada. Este solo hecho es digno de resaltarse, porque es muy raro que un texto constitucional llegue al centenario. Son muy pocas las constituciones en el mundo que alcanzan esa edad, por lo que la Constitución de Querétaro se encuentra entre el muy reducido grupo de leyes fundamentales que tienen 100 años o más de vigencia.[1] De acuerdo con un estudio sobre la longevidad de las constituciones del mundo, a partir de 1789, la expectativa de vida promedio de una constitución es de 19 años, es decir, la distancia que separa a una generación de otra.[2] Quizá ello sea reflejo –como apuntan los autores de ese estudio– de la idea que alguna vez expresara Thomas Jefferson (1743-1826), padre fundador y tercer presidente de Estados Unidos, en el sentido de que ninguna generación tenía derecho

[1] De acuerdo con Imer Flores ("La dialéctica cambio-permanencia", 2018, p. 224), la Constitución de 1917 sería la doceava más longeva del mundo y la octava si se considerara como reforma de la de 1857. El consenso, sin embargo, es considerar a la Constitución de Querétaro –aunque se promulgó como "reforma" de la de 5 de febrero de 1857– como nueva Constitución, porque se aprobó después de una ruptura constitucional, no se siguió para su reforma el procedimiento previsto en el texto de 1857, e introdujo un cambio importante en su espíritu y su orientación general (derechos sociales). El caso de Argentina (que Flores ubica en séptimo lugar) es particular, pues su Constitución histórica es de los años 1853 a 1860, con una reforma muy importante en 1994. Hay quien considera que el resultado de esta reforma es una nueva Constitución, y quien sostiene, en cambio, su continuidad con la de 1853 (como lo hace Flores).

[2] Elkins, Ginsburg y Melton, *The endurance of national*, 2009, p. 2.

de imponer sus leyes a la siguiente, y que las mismas constituciones debían tener fecha de caducidad: precisamente, a los 19 años.[3] Pero no deja de ser un poco irónico que un documento que pretende establecer las bases de la convivencia política y social de una nación y que, por ello, aspira a perdurar en el tiempo, esté sujeto a un número tan frecuente de cambios y sustituciones, incluso por encima de lo habitual en muchas leyes ordinarias.[4]

México es, además, uno de los pocos países de América Latina –junto con Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay– que no han expedido un nuevo texto constitucional desde 1978.[5] Sin embargo, a la Constitución mexicana se le han hecho tantos cambios y reformas –principalmente a partir de 1982–,[6] que, en cierto sentido, podríamos decir que tenemos una nueva Constitución. En todo caso, contamos con un documento constitucional plenamente actualizado y moderno si lo comparamos con las demás constituciones del entorno latinoamericano. Si bien el texto resultante está lejos de ser perfecto, no parece haber razones imperativas para tratar de elaborar una nueva Constitución.[7]

II

¿Por qué ha durado tanto la Constitución mexicana de 1917? Los autores del estudio sobre la longevidad constitucional que venimos citando identifican tres factores principales que ayudan a explicarla: la inclusión, la flexibilidad y la especificidad.[8]

[3] *Ibid.*, p. 1.

[4] En México hay varias leyes que no han tenido cambios desde su expedición. Un ejemplo es la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México –una especie de Constitución de la UNAM–, que no ha sufrido modificaciones desde su promulgación en enero de 1945.

[5] Negretto, *Making constitutions*, 2013, pp. 17 y siguientes. Negretto contabiliza casi 200 constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio, algo más de diez constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi ocho decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solamente cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no aprobaron una nueva Constitución en el periodo 1978-2013 (véase la nota 1, *supra*, en relación con el caso de Argentina).

[6] De los 230 decretos de reforma constitucional expedidos entre 1921 y el 5 de febrero de 2017, 132 (57.4%) lo fueron desde diciembre de 1982, es decir, más de la mitad de los decretos corresponden a un periodo de apenas un tercio del siglo transcurrido desde 1917.

[7] Sobre la dinámica de la reforma constitucional en México y los problemas del texto constitucional vigente, véase Fix-Fierro et al., *Estado constitucional*, 2015, t. IV, vol. 1, pp. 683-731.

[8] Elkins, Ginsburg y Melton, *The endurance of national*, 2009, pp. 8 y siguientes.

Inclusión significa que en la discusión, aprobación y reforma de la Constitución está representado un amplio conjunto de fuerzas políticas y sociales, cuyo apoyo le otorgan legitimidad y estabilidad, lo que favorece su longevidad.

La Constitución de 1917 tiene el mismo pecado de origen de las constituciones mexicanas del siglo XIX: fue elaborada por una sola facción que trató de imponerla al resto de las fuerzas políticas. En el caso que nos ocupa, fue el carrancismo –que había derrotado militarmente a las fuerzas villistas y zapatistas– el que convocó al Congreso Constituyente de Querétaro, el cual estuvo integrado solamente por representantes de la facción vencedora.[9]

No obstante, debe reconocerse que el grupo que aprobó la Constitución de 1917 incorporó como propias algunas propuestas, como el reparto agrario y la restitución de las tierras de propiedad comunal, que también lo eran de las fuerzas excluidas. El pacto que dio origen al Partido Nacional Revolucionario en 1929 también tuvo un propósito incluyente, y durante varias décadas apenas hubo proyectos políticos alternativos que postularan intereses y propuestas que no estuvieran de algún modo ya prefigurados en la Constitución. Ello también contribuyó a su estabilidad y duración.

Flexibilidad quiere decir que existe la capacidad del texto constitucional de adaptarse, mediante modificación formal o informal, a las circunstancias y necesidades de cada momento, lo que aumenta su viabilidad en el largo plazo.

La Constitución mexicana –como bien se sabe– no sólo ha sido flexible, sino extremadamente flexible, a juzgar por la frecuencia y la facilidad con la que se ha enmendado su texto. Sin duda, muchas de esas reformas no han sido necesarias –frecuentemente el cambio podría haberse logrado también por la vía de la interpretación– ni siempre atinadas, pero hay que aceptar que fue un acierto de los sucesivos gobiernos posrevolucionarios tratar de legitimar los principales cambios de la política a través de su incorporación en el texto constitucional. Ello resulta todavía más significativo a partir del momento en que un solo partido

[9] Un análisis reciente sobre los orígenes y las trayectorias profesionales y políticas de los diputados constituyentes puede verse en Marván, *Cómo hicieron la Constitución*, 2017, pp. 69-108.

político no es ya capaz de aprobar los cambios a la Constitución, lo que hace necesario negociarlos con otra u otras fuerzas políticas.

Finalmente, el criterio de la *especificidad* se refiere a la amplitud y al grado de particularidad con el que están desarrolladas las disposiciones del texto constitucional. Ello permite a muy diversas fuerzas políticas incorporar en la Constitución sus propuestas y verse reflejadas en ellas, lo que sin duda aumenta el consenso y la legitimidad de que goza la ley fundamental.

En este punto también destaca nuestra Constitución. Su texto vigente tiene más de tres veces la extensión que el original de 1917 –67 000 contra 21 000 palabras, respectivamente–. Las reformas realizadas durante los dos últimos gobiernos federales (2006-2017) han sido especialmente detalladas y prolijas, incorporando al texto constitucional casi un tercio de su extensión actual.[10] En mucho, ello se debe a la desconfianza de los partidos políticos hacia el legislador ordinario –lo que resulta un tanto paradójico, pues lo conforman ellos mismos– y hacia los jueces, lo que los incentiva a incorporar en el texto constitucional disposiciones excesivamente detalladas, como el número de minutos de tiempo en radio y televisión que se les concede durante las campañas electorales conforme al artículo 41.

Este impulso no es nuevo. Ya en 1917, los diputados constituyentes de origen obrero argumentaron que era necesario incorporar en la nueva Constitución el catálogo completo y detallado de los derechos de los trabajadores –lo que se hizo en el artículo 123–, porque ello había sido el objeto principal de su lucha y porque nada garantizaba que un Congreso futuro respetara la voluntad del Constituyente en esta materia.[11]

III

Más allá de estos criterios de longevidad, producto de la investigación empírica comparada, podría decirse que la Constitución mexicana ha perdurado porque le ha servido bien al país. Con esta afirmación no se pretende decir que haya resuelto sus problemas más graves –como la po-

[10] Véase Fix-Fierro y Valadés, "Hacia una Constitución", 2016, t. VI, tabla 1, p. 15.

[11] Así, expresamente, el diputado Froylán Manjarrez. Véase su intervención en Marván, *Nueva edición*, 2005, t. I, pp. 409-410.

breza y la desigualdad–, lo que una Constitución no puede lograr por sí sola, sino únicamente que ha sido la ley fundamental que ha encauzado y legitimado normativamente las soluciones que se han puesto a prueba en distintos momentos durante el pasado siglo.

En efecto, se trata de la Constitución que ha acompañado las transformaciones más profundas del país, si comparamos el México de 1917 con el de 2017. En esos 100 años, México ha pasado de ser un país principalmente rural a uno predominantemente urbano; de un país fundamentalmente agrario, a uno en que la principal fuente de riqueza está en la industria y, sobre todo, en los servicios; de un país con una mayoría de población analfabeta y una reducida expectativa de vida, a uno con crecientes niveles de educación y una expectativa de vida cercana a la de las naciones más desarrolladas; de un país aislado y ensimismado, a uno abierto al mundo y crecientemente integrado a la vida internacional. Los cambios jurídicos que han sido necesarios para encauzar y acompañar estas transformaciones se han instrumentado, en su mayoría, desde la Constitución. No es un logro menor.

A pesar de todo lo anterior, hay una extendida insatisfacción con nuestra Constitución. Para un sector muy importante de la población, el cual ha ido creciendo en los últimos años, la Constitución actual ya no es adecuada para las necesidades del país; también, una mayoría dice que conoce "poco" o "nada" la Constitución y que esta se cumple "poco" o "nada".[12]

La clase política, por su parte, si bien procura incorporar en la Constitución sus principales acuerdos y negociaciones, en los hechos, muestra poco respeto por ella y la manipula sin mucho recato. La aprobación de disposiciones constitucionales, cada vez más extensas y deta-

[12] De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, levantada a fines de 2016, 60% de las personas entrevistadas opinó que "la Constitución que tenemos ya no responde a las necesidades del país" (este porcentaje fue de 42.1% en 2003 y de 56.5% en 2011, esto es, ha ido en aumento). En cuanto al conocimiento de la Constitución por los entrevistados, los porcentajes de respuesta fueron: "mucho" 4.9%, "poco" 56.1%, y "nada" 34.4%. En 2003, los porcentajes respectivos fueron de 4.8%, 72.6% y 20.3%; en 2011 de 3.6%, 65.1% y 27.7%, es decir, ha habido un aumento significativo de quienes responden "nada"). Los porcentajes sobre la percepción de cumplimiento de la Constitución son similares: "mucho" 6.1%, "poco" 60.6% y "nada", 23.4%. En 2003, los porcentajes respectivos fueron 5.2%, 68.1% y 19.3%; y en 2011 de 5.9%, 59.3% y 21.4%. Esto podría interpretarse en el sentido de que quienes dicen que no conocen la Constitución, tienden a opinar que no se cumple. Véase Fix-Fierro, Flores y Valadés, *Los mexicanos y su Constitución*, 2017, pp. 50, 60 y 67.

lladas, acaba por afectar el espacio reservado al legislador democrático y al juez constitucional, además de que refuerza la dinámica interna de lo que se ha llamado "híper reformismo constitucional".[13] Por eso, algunas fuerzas políticas importantes promueven, desde hace años, la aprobación de un nuevo texto constitucional, el cual debe ayudar a resolver, de raíz, los problemas actuales del régimen político vigente.

En general, el sector académico está conforme con la tendencia que ha seguido la mayor parte de los cambios constitucionales de las últimas décadas, aunque opina que siguen pendientes algunas reformas importantes y muestra poco entusiasmo por el texto actual. Por lo mismo, algunos de sus integrantes se han incorporado a la corriente que propone una nueva Constitución para el país.[14]

En resumen: en el centenario de la Constitución, que debería representar un motivo de celebración, se advierte un cierto desencanto, más o menos extendido, hacia el texto constitucional y su aportación a la solución de las necesidades actuales del país. La insatisfacción se debe, pues, a que son muy elevadas las expectativas sociales, y tanto más elevadas, más graves y urgentes resultan los problemas de la nación. La Constitución se inserta en esa inevitable distancia entre la norma y la realidad, y de ella deriva su necesidad y su función, pero a condición de que la brecha no se vuelva tan amplia, que se descalifique totalmente la posible contribución de la norma a su reducción.

En el momento actual, por tanto, a las deficiencias propias del texto constitucional debemos añadir, como factor de inconformidad, la presencia de una cultura constitucional –es decir, la valoración y el uso adecuados de la Constitución, tanto por la población como por los gobernantes– que no está acorde con el grado de desarrollo general que ha alcanzado el país. Desde esta perspectiva, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollo constitucional en el futuro más o menos inmediato?

[13] La expresión es de Andrea Pozas Loyo, y ha sido retomada por Francisca Pou Giménez, "Las ineficacias legales", 2018, pp. 397. *Supra* nota 1.

[14] Véase, por ejemplo, Cárdenas, *Una Constitución para la democracia*, 2012.

IV

Muchos de los problemas actuales de la cultura constitucional se resolverían si la cultura política y la cultura jurídica –de las que aquella forma parte– se transformaran de manera importante. Pero, de acuerdo con nuestra experiencia histórica, ello no podría ocurrir sin referencia y sin cambios correlativos al texto constitucional, lo que genera una relación circular entre los tres términos. Por ello, aquí examinamos, de manera breve, los cuatro caminos o estrategias que puede seguir la evolución de la Constitución en los próximos años.

La primera opción es *no hacer nada*, es decir, permitir que la dinámica del cambio constitucional siga por los cauces actuales. Ello no resulta satisfactorio, no solamente por la presencia de reformas incompletas y deficientes que distorsionan el texto constitucional, sino porque se renuncia a la posibilidad de tratar de inducir un cambio positivo en la cultura constitucional vigente.

La segunda posibilidad es la de una *moratoria a la reforma constitucional*.[15] Esta opción permitiría reconocer que el texto constitucional actual es suficiente y adecuado, y que, más que seguirlo modificando, hay que enfocarse en la aprobación de las normas secundarias que son necesarias para darle efectividad, así como en la consolidación del funcionamiento de las nuevas instituciones. Así, se abriría no solamente un espacio para la reflexión crítica sobre el momento constitucional, sino también para otros instrumentos de desarrollo de la vida constitucional, como la interpretación por parte de jueces y tribunales. Sin embargo, dada la dinámica política actual, parece muy remoto que las fuerzas políticas llegaran a semejante pacto, pues la otra posibilidad de inducir una moratoria fáctica radicaría en un grado tal de polarización entre ellas, que se hiciera imposible continuar con los acuerdos de modificación a la Constitución.

El tercer camino es el de la *aprobación de una nueva constitución*. Este es un camino que proponen seguir algunas fuerzas políticas importantes, y parece ser también una opinión extendida entre la población.[16] Sin em-

[15] Véase su artículo Carbonell, "¿Por qué no una nueva Constitución?", 2014, pp. 52-53.

[16] En la Tercera Encuesta de Cultura Constitucional, ya citada (*supra* nota 12), una mayoría de los entrevistados se pronunció, a pregunta específica, por la realización de un Congreso Constituyente que apruebe una nueva Constitución: 38.4% contestó "sí", y 12.4% "sí, en parte". Esto parece contradictorio con otra respuesta, en la que solamente 21.6% señaló que era preferible "hacer una Constitución nueva", frente a las opciones de "cambiarla sólo en parte" (43%)

bargo, una mayoría de los juristas mexicanos –y en ello quizá concurrirían muchos de los estudiosos y los practicantes de la política– considera que en el momento actual no existen las condiciones de ruptura o de crisis que justifiquen la realización de una asamblea constituyente,[17] pero es una posibilidad que no se puede negar ni excluir del todo para el día de mañana. Un nuevo pacto constitucional tendría no solamente que renovar el texto constitucional, evitando la tentación del maximalismo que produciría, a la larga, un mayor desajuste entre norma y realidad,[18] sino también modificar la dinámica de la reforma constitucional y, en última instancia, de la cultura constitucional misma.

Por último, existe la posibilidad de *renovar el texto constitucional* a través de su *reordenación y consolidación*. Se trata de una propuesta que ha sido elaborada y promovida por varios integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y que consiste, esencialmente, en revisar la calidad técnica del texto constitucional sin alterar sus contenidos actuales.[19] En contra de esta propuesta podría aducirse que no resuelve ningún problema constitucional real y que la producción de un texto "académicamente correcto" desconoce que la Constitución vigente es producto de la historia y de las decisiones políticas que ha sido necesario o conveniente tomar en cada momento.

Desde luego, los autores de esta propuesta no desconocen que así no se resuelve ninguno de los problemas graves que enfrenta la democracia constitucional mexicana. Sin embargo, se trata de una propuesta que toma en serio tanto el valor jurídico –lo que es particularmente obligado para los juristas– como el valor simbólico del texto constitucional.

---

y "dejarla como está" (19.4%). La discrepancia puede deberse a la distinta formulación de la pregunta, pero no deja de ser significativo el porcentaje de quienes ven con buenos ojos un Congreso Constituyente. Véase Fix-Fierro, Flores y Valadés, *Los mexicanos y su Constitución*, 2017, pp. 51 y 53. *Supra* nota 12.

[17] Véase, por ejemplo, Carpizo, "México", 1999, pp. 85-104 (especialmente la p. 100 y siguientes).

[18] Tentación en la que parece haber caído, en alguna de sus partes, la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (2017).

[19] Fix-Fierro y Valadés, "Hacia una Constitución", 2016, t. VI. cit. *supra* nota 10. La propuesta se ha realizado ya como ejercicio académico respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, véase Fix-Fierro y Valadés, *Constitución Política*, 2017; pero también como ejercicio práctico, pues el 27 de diciembre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado de Colima el texto reordenado y consolidado de su Constitución, la que también cumplió 100 años en 2017. En el derecho comparado destaca el ejemplo de la Constitución de la Confederación Suiza de 2000, que renueva de manera similar el texto de la Constitución de 1874. Fix-Fierro y Valadés, "Hacia una Constitución", 2016, t. VI, cit. *supra*, p. 23.

Se trata de recuperarlo, de que la sociedad pueda apropiarse de él, de sentir algo del entusiasmo que en su momento despertó la Constitución de 1917. Se trata, en suma, de darle nueva vida al texto constitucional sin perder la historia y las aspiraciones sociales que han ido dejando su huella en él, pues, como señala el distinguido constitucionalista alemán Peter Häberle, la Constitución es un *patrimonio cultural* –no sólo un documento jurídico o un instrumento político– de toda la sociedad: es la única norma común a todos sus integrantes, que, por el hecho de vivir bajo su imperio, se convierten también en sus intérpretes.[20] El llamado "constitucionalismo popular" se orienta por similares ideas: el significado y la aplicación de la Constitución no deben ser monopolio de los políticos y los jueces, sino que dependen en mucho de las corrientes y los movimientos sociales, quienes van impulsando las ideas y concepciones que luego pueden convertirse –o no– en decisiones de la autoridad.[21]

V

El centenario de la Constitución mexicana de 1917 ha pasado con más pena que gloria, dado el estado de su texto y la situación de su cumplimiento real en la sociedad mexicana. Al menos quedarán los numerosos y valiosos estudios y libros que se han publicado sobre nuestra Constitución, sobre su trayectoria histórica, sobre su condición presente y sobre los desafíos que enfrenta para el futuro. Sigue haciendo falta, sin embargo, seguir reflexionando sobre lo que el centenario de la Constitución implica para el inicio de su segundo siglo de vida. Ojalá estas breves líneas hayan servido para explicar y justificar una de las líneas de reflexión que valdría la pena seguir desarrollando.

FUENTES CONSULTADAS

Alterio, Ana Micaela y Roberto Niembro Ortega, *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, México, Escuela Libre de Derecho/Porrúa, 2013.

[20] Así su concepto de "sociedad abierta de los intérpretes constitucionales". Véase Häberle, *El Estado constitucional*, 2001.

[21] Véase, por ejemplo, Alterio y Ortega, *Constitucionalismo popular*, 2013.

Carbonell, Miguel, "¿Por qué no una nueva Constitución?", *Nexos. Sociedad, Ciencia y Literatura,* núm. 434, febrero, 2014, México, pp. 52-53.

Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2a. ed., 2012.

Carpizo, Jorge, "México: ¿Hacia una nueva Constitución?" en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, pp. 85-104 (especialmente p. 100 y siguientes).

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, *The endurance of cational constitutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

Fix-Fierro, Héctor, Miguel Carbonell, Diego Valadés, Luis Raúl González, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos Humanos*, México, UNAM, 2015.

Fix-Fierro, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés, *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.

Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, "Hacia una Constitución reordenada y consolidada. Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM" en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Luis René Guerrero Galván (coords.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, UNAM/INE/SCJN/CNDH/Congreso de la Unión/Porrúa, 2016.

Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto,* México, UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional/Senado de la República/Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CEDIP-LXIII Legislatura), 2a. ed., 2017.

Flores, Imer, "La dialéctica cambio-permanencia constitucional: A propósito del anteproyecto de texto reordenado y consolidado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en José María Serna de la Garza e Isidro de los Santos Olivos (coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018.

Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001.

Marván, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Marván, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Cultura/CIDE/FCE, 2017.

Negretto, Gabriel L., *Making constitutions. Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.

Pou Giménez, Francisca, "Las ineficacias legales y políticas del hiperreformismo constitucional mexicano" en José María Serna de la Garza e Isidro de los Santos Olivo (coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México,* México, UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018.

1917: MEMORIA DE LOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES Y SU OBRA

Manuel González Oropeza

CELEBRANDO AL ÚNICO CONGRESO CONSTITUYENTE MEXICANO DEL SIGLO XX

Cuando la causa constitucionalista se instaló en el Palacio Nacional de la ciudad de México, su primer jefe, Venustiano Carranza de la Garza, había decidido convocar al cuarto Congreso Constituyente de México, creador de la primera carta fundamental en el mundo, que reconocería los derechos sociales de los trabajadores y campesinos.

La revolución constitucionalista, que estaba encabezada por Carranza, era legal, pues contaba con el fundamento del entonces artículo 128 de la Constitución de 1857, actual artículo 136, que establece la inviolabilidad del texto constitucional aun cuando se interrumpa violentamente su observancia, como había sucedido con el homicidio del presidente de la república, Francisco I. Madero, y del vicepresidente, José María Pino Suárez, perpetrado por órdenes de Victoriano Huerta.

Además, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, tenía la obligación de hacer cumplir las leyes federales y, preponderantemente, la misma Constitución, por lo que, en nombre del pueblo que lo había electo, tendría la obligación de restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, una vez recobrada su libertad, como sucedió con el triunfo de la causa constitucionalista.

Este fundamento legal marcaba la gran diferencia entre Carranza y los demás jefes revolucionarios que no tenían ni el sustrato electoral del primer jefe ni el ideario legislativo para transformar en reformas a la

Constitución de 1857 las aspiraciones de la revolución y la causa constitucionalista. No obstante, Carranza había sido depuesto por el régimen de Huerta, al ser informado por el jefe de armas en Coahuila, Manuel M. Blázquez, del decreto del gobernador Carranza, desconociendo el gobierno ilegítimo de Huerta, por lo que el senado había declarado la desaparición de poderes en Coahuila el 14 de marzo de 1913. El gobernador provisional que sustituyó a Carranza fue Ignacio Alcocer, quien, por enfermedad, renunció y fue sustituido por Joaquín Maas Águila.

Al principio, las Adiciones al Plan de Guadalupe, decretadas el 12 de diciembre de 1914 en la ciudad de Veracruz[1], contemplaba la reconstrucción nacional con la simple convocatoria a elecciones para el restablecimiento, en un principio, del Congreso de la Unión, clausurado por la fuerza armada de Victoriano Huerta, por considerar que se había convertido en foco de rebeldía. Era, según sus propias palabras, una operación de salud pública que se aliviaría con nuevas elecciones.

Pero el sólo triunfo de las armas no garantizaba la victoria de una causa, por lo que resultaba necesario llevar a cabo reformas institucionales del más alto nivel.

La venerada Constitución de 1857 había sido orgullo nacional, pero el procedimiento de reforma había subvertido los principios del anterior Congreso Extraordinario Constituyente, y su inobservancia la había convertido en un *traje de luces* sin mayor utilidad y vigencia que la decorativa referencia en las fiestas patrióticas.

En palabras del elocuente diputado constituyente Félix F. Palavicini, las innumerables reformas parciales a la Constitución de 1857 habían afectado un tercio de su articulado: "Y como estas reformas han obedecido siempre a tendencias particulares de la política de los partidos en el poder […] los remiendos han sido verdaderos parches puestos aquí o allá sin cohesión ni unidad."

Las reformas políticas surgidas como necesidad revolucionaria tenían que configurar un nuevo texto constitucional o, si se prefiere, un texto reformado integralmente, que garantice la efectividad y el pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país. Para la causa dirigida por Carranza, era fundamental la reforma integral a la Constitución

[1] Adiciones al Plan de Guadalupe [Por las que se establece el compromiso de expedir durante la lucha las leyes que satisfagan las necesidades económicas, sociales y políticas del país.] en Altamirano y Villa, *La revolución mexicana*, 1985, t. III.

de 1857, para darle congruencia y adecuación al siglo XX. La reforma debería eliminar los principios generales que plasmaban crueles teorías de derechos, cuando la población mayoritaria carecía de lo fundamental, así como tender a evitar "entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país", según expresó Carranza en la exposición de motivos de la reforma a las Adiciones al Plan de Guadalupe, que promulgó el 15 de septiembre de 1916.

En dicho decreto se reformaron los artículos 4°, 5° y 6° de dichas Adiciones. Convenida la necesidad de una reforma integral para la Constitución, el siguiente problema por dilucidar era: ¿cómo llevar a cabo la reforma? Pues el procedimiento, además de la importancia formal, estaba pletórico de problemas políticos. El único procedimiento reconocido por la Constitución de 1857 era el mismo que se encuentra vigente en la actualidad; es decir, a través de una mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas de todos los estados, lo que se conoce como *poder constituyente permanente*. Palavicini explica que este procedimiento complicado no era viable en 1916, pues las legislaturas de los estados no estaban completamente restablecidas después de la revolución y no existía Congreso de la Unión; por ello, Carranza optó, con base en la experiencia histórica de la revolución de Ayutla, por seguir los mismos pasos que habían conducido a la aprobación de la Constitución de 1857; es decir, a través de un Congreso Constituyente convocado exclusivamente para debatir y aprobar las reformas constitucionales.

Los decretos, expedidos por Carranza el 15 de septiembre de 1916, consistentes en las reformas a las Adiciones del Plan de Guadalupe, así como la convocatoria a elecciones para integrar un Congreso Constituyente, fueron de gran importancia y precisión. Conforme a ellos, habría un diputado constituyente por cada 60 000 habitantes o fracción que rebasara los 20 000, de acuerdo con el Censo de Población de 1910. Estarían impedidos para ser diputados constituyentes quienes tuvieran impedimento legal o hubieran ayudado, con armas o con servicios, al régimen de Victoriano Huerta. El primer jefe presentaría el proyecto de reformas el día de instalación del Congreso, que sería el 1 de diciembre de 1916, debiendo terminar su tarea en dos meses exactos. En dicho lapso, sus sesiones sólo deberían ocuparse del proyecto constitucional y de ningún otro asunto; esto fue una diferencia con el Congreso Extraor-

dinario de 1856-1857, que sesionó durante un año, aprobando no sólo la Constitución, sino diversas leyes y decretos, como si se tratara de su legislatura ordinaria.

Las elecciones al Congreso Constituyente fueron directas –directo del pueblo elector–, sin la intervención de un colegio electoral, lo cual presagiaba el cambio definitivo de sistema que hasta la fecha era de elección indirecta. Se celebraron el domingo 22 de octubre de 1916, y las dietas de los diputados constituyentes serían de 60 00 pesos diarios, más viáticos de traslado.

Carranza visualizó claramente la sede del Congreso Constituyente: tenía que celebrarse fuera de la ciudad de México, pues esta representaba el asiento de casi 400 años de poder político centralizado en torno a emperadores, presidentes y juntas que, por igual, constituían el "antiguo régimen" contra el cual la causa revolucionaria había luchado, por lo que la tendría que sepultar.

Para 1916, la ciudad de Querétaro se encontraba bien comunicada por vía férrea y telégrafo, de tal manera que los medios de comunicación permitían que el Congreso se celebrara en esa ciudad, antigua aspirante a ser la sede de los poderes federales. Los trabajos del Congreso Constituyente tenían que estar ampliamente cubiertos por la prensa, lo que requería facilidad para la transportación.

Así, a partir del 5 de febrero de 1916, Querétaro se transformó, una vez más, en la capital federal, categoría que conservó hasta el 12 de marzo de 1917. El simbolismo detrás de Querétaro como sede del Congreso Constituyente y de los poderes federales fue un tributo al federalismo y a la forma republicana de gobierno, pilares consolidados por Benito Juárez, a quien tanto admiraba Carranza.

En la ciudad de Querétaro de 1867 había triunfado la república y el sistema federal, por lo que, a 50 años de distancia, no habría mejor ocasión para conmemorar la gesta juarista que instaurar a Querétaro como foro para reconstruir a la nación, después de una convulsión armada, tan violenta como la revolución social de México, según Manuel González Ramírez.[2] Por su parte, la ciudad de México continuaría siendo el "distrito federal", pues la transitoriedad del cambio de sede no mereció tam-

[2] González, *Planes políticos*, 1954.

poco la instauración del estado del Valle de México, tal como lo prevé la Constitución para situaciones permanentes de cambio.

Hacia 1916, a pesar de las circunstancias del país, el desarrollo continuaba y la construcción de líneas telefónicas se efectuaba, gracias a la celebración de concesiones entre el gobierno federal y múltiples empresas de desarrollo regional.

Una vez efectuadas las elecciones, los presuntos diputados acudieron a la ciudad de Querétaro el 20 de noviembre de 1916 y se reunieron en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes, lugar designado por la Secretaría de Gobernación para tal efecto. Los pocos diputados que se reunieron ese día, llevaron a cabo una sesión previa que no tuvo validez, ya que no había el *quorum* legal para celebrarla, que sería de 110 diputados, por lo que la primera junta previa se realizó el 21 de noviembre, con la virtual dirección de Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación con licencia y presunto diputado constituyente por Coahuila.

A Querétaro asistieron diputados jóvenes y ancianos, de todos los antecedentes laborales: abogados, químicos, sastres, cocheros, tipógrafos, ingenieros, maestros, artistas, literatos, comerciantes, empleados públicos, periodistas, médicos y militares, entre otros. La vida de cada uno de ellos fue diversa pero igualmente apasionante; algunos sucumbieron poco después de haber participado en el Congreso Constituyente, en una de las constantes luchas de facciones que caracterizó a la revolución mexicana, otros se reintegraron a sus actividades privadas, mientras que otros más iniciaron o concluyeron con su papel de constituyente, una exitosa vida pública.

La vida cotidiana de Querétaro se transformó a partir del histórico momento en que se integró el Congreso Constituyente. Las corridas de trenes entre la ciudad de México y Querétaro se intensificaron y, debido a ello, ocurrieron algunos accidentes.

En ocasiones, los maitines de las iglesias fueron suspendidos para cuidar del descanso de los desvelados diputados constituyentes, algunas visitas de cortesía fueron organizadas por parte de los obreros, y los restaurantes y cafés vieron incrementadas sus clientelas.

Los gobiernos, tanto estatal como municipal, organizaron festejos y ceremonias en el poco tiempo disponible fuera de las sesiones. En general, Querétaro se convirtió en el mosaico más pintoresco de la república, pues, en consideración de uno de sus protagonistas, Jesús Romero

Flores, la población flotante de la ciudad era representativa de todos los rincones del país.

El decreto del 15 de septiembre de 1916 determinaba que habría un presidente de debates para conducir las juntas previas, y que sería aquel al que le correspondiera el primer lugar por orden alfabético, y en el caso, que sucedió, de apellidos coincidentes, lo sería el primero en el orden alfabético de su nombre. Así, Cándido Aguilar tuvo que ceder la presidencia a Antonio Aguilar, además de que Julián Adame, que hubiera tomado el primer lugar, no llegó a tiempo. Las primeras tres juntas preparatorias del Congreso fueron celebradas en la mencionada Academia de Bellas Artes.

El 21 de noviembre de 1916 se eligió la mesa directiva de las juntas preparatorias, que tuvieron una gran importancia y un prolijo debate sobre la validez o nulidad de las elecciones de cada uno de los 218 que integraron el Congreso Constituyente. Aunque su labor tenía que concluir el 30 de noviembre, todavía se discutieron algunos casos especiales hasta bien avanzados los trabajos del Congreso, el 25 de enero de 1917, como se aprecia en la obra, pues se tuvo particular esmero en la legitimidad de cada uno de sus integrantes.

La revisión de las credenciales de los presuntos diputados se llevó a cabo por dos comisiones escrutadoras, la primera estaría integrada por quince miembros y revisaría 200 expedientes electorales, mientras que la segunda revisaría 18 expedientes, los quince pertenecientes a los integrantes de la primera comisión y los de la mesa directiva de las juntas preparatorias.

A partir de la cuarta junta preparatoria, celebrada el 27 de noviembre de 1916, la Asamblea se mudó al Teatro Iturbide, que sería la sede de todas las demás sesiones del Congreso.

Las comisiones revisoras tuvieron que rendir sus dictámenes a partir del 25 de noviembre, es decir, a partir de la segunda junta preparatoria. La dureza con que impugnaron las credenciales de algunos diputados por su aparente colaboración con el régimen de Huerta o su pertenencia a la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, que había aceptado la renuncia del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, arrancada con violencia, consumió mucho tiempo del Congreso Constituyente; pero a pesar de ello, sólo se rechazaron muy pocas credenciales de diputados, entre ellos las de Heriberto Barrón, entonces editor del influyente periódico *El Pueblo*, y la de Fernando González Roa, futuro negociador de

los Tratados de Bucareli (1923) sobre la aplicación del artículo 27 a las empresas petroleras.

Mientras el Congreso discutía su integración, Carranza enfrentaba serios problemas que requerían el ejercicio de facultades extraordinarias. Las tropas expedicionarias de Estados Unidos habían violentado la soberanía territorial de México y perseguían infructuosamente a Francisco Villa por Chihuahua. La seguridad pública era una tarea prioritaria, por lo que Carranza ordenó, el 11 de octubre de 1916, la ejecución sumaria de cualquier delincuente sorprendido *in fraganti*. De la misma manera, en octubre de 1916, se habían seleccionado los "taquígrafos constitucionales" que transcribirían los célebres debates del Congreso, apoyados con el personal del Congreso de la Unión.

Adicionalmente, el 7 de noviembre de 1916, el secretario de Estado de Estados Unidos, Robert Lansing (1864-1928), lanzó un ultimátum a México por la presencia de submarinos alemanes en aguas territoriales mexicanas. En verdad, en enero de 1917, Arthur Zimmermann dirigió un telegrama al embajador de Alemania en Estados Unidos, Heinrich von Eckardt, con el siguiente texto:

> Nos proponemos comenzar el primero de febrero la guerra submarina, sin restricción. No obstante, intentaremos mantener la neutralidad de los Estados Unidos de América.
>
> En caso de no tener éxito, proponemos a México una alianza sobre las siguientes bases: hacer juntos la guerra, declarar juntos la paz. Aportaremos abundante ayuda financiera; y el entendimiento por nuestra parte de que México ha de reconquistar el territorio perdido en Nuevo México, Texas y Arizona. Los detalles del acuerdo quedan a su discreción [de von Eckardt].
>
> Queda usted encargado de informar al presidente [de México] de todo lo antedicho, de la forma más confidencial posible, tan pronto como el estallido de la guerra con los Estados Unidos de América sea un hecho seguro. Debe además sugerirle que tome la iniciativa de invitar a Japón a adherirse de forma inmediata a este plan, ofreciéndose al mismo tiempo como mediador entre Japón y nosotros.
>
> Haga notar al presidente que el uso despiadado de nuestros submarinos ya hace previsible que Inglaterra se vea obligada a pedir la paz en los próximos meses.

El canciller y futuro vicepresidente del Congreso Constituyente, Cándido Aguilar, tuvo tiempo para contestar tan insolente mensaje del secretario de Estado Lansing, en términos de soberanía nacional. En contraste, Guatemala acreditó a su embajador ante el gobierno revolucionario de Carranza el 13 de noviembre de 1916.

Durante los trabajos preliminares del Congreso Constituyente, la reforma agraria fue atendida por Carranza, ya que el 11 de octubre de 1916 se habían variado los artículos 1, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915, para hacer definitivas, y no sólo provisionales, las resoluciones de restitución o dotación de tierras por la Comisión Nacional Agraria. El insigne secretario de fomento y futuro diputado constituyente, Pastor Rouaix, dictaría una resolución el 15 de noviembre donde resaltó la importancia de la restitución de tierras para comunidades indígenas, como lo era, en esa fecha, la de Iztapalapa: "Una de las causas más generales de malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que habían sido concedidos por el gobierno colonial, como medios de asegurar la existencia de la clase indígena."[3]

Después de que Carranza dictó medidas financieras autorizando a los gobiernos de los estados para cobrar los impuestos locales, mitad en oro nacional y mitad en especie, así como algunas medidas sobre la depreciación del papel moneda, el 1 de diciembre de 1916 se llevó a cabo la sesión solemne inaugural del Congreso Constituyente, en un ambiente de regocijo y nerviosismo que no se ocultaba, pues algunos diputados solicitaron que se diera cumplimiento al reglamento para prohibir que se fumara en el interior del recinto.

Quizá, con base en el plan formulado por Bernardo Reyes de 1885, Carranza dictó el decreto del 8 de diciembre de 1916 por el cual estableció como obligatorio, en todas las escuelas de la república, la instrucción militar para los varones y la enseñanza de enfermería para las damas. Aunque la materia educativa estaba reservada a los estados, el decreto lo dictó como una facultad implícita derivada de la facultad presidencial de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional.

[3] Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 en Favila, *Cinco siglos*, 1941, pp. 270-274.

La primera sesión ordinaria del Congreso comenzó el 2 de diciembre de 1916, bajo el lema "Constitución y reformas". En total, serían más de 66 sesiones, en su mayoría vespertinas, las que se celebrarían para culminar con la tarea de revisar y aprobar la reforma integral a la Constitución.

Paralelo al proceso de discusión en el Congreso Constituyente, las candidaturas para la elección presidencial se daban a conocer. En esos momentos, Carranza estaba encargado del poder ejecutivo, en su carácter de jefe del ejército constitucionalista, pero después de aprobar la Constitución, tendría que convocar a elecciones para presidente de la república, con lo cual la vuelta a la normalidad se daría. Desde agosto de 1916, el Partido Liberal Constitucionalista, presidido por Eduardo Hay, ya había apoyado la candidatura de Venustiano Carranza.

En poco más de 66 sesiones ordinarias se desahogó el proyecto de Constitución que había presentado Carranza el 1 de diciembre de 1916. Se considera que el proyecto de Constitución había sido originalmente redactado por el constituyente José Natividad Macías, quien había presidido la Comisión Legislativa nombrada por el primer jefe e intervenido en la elaboración de la primera Ley Agraria de la revolución, decretada el 6 de enero de 1915. En la iniciativa de Constitución, Carranza rindió homenaje al texto fundamental de 1857, pero señaló los vicios que con el tiempo y sus reformas se habían acumulado en su texto: supresión de los derechos electorales del pueblo, anulación del poder legislativo, corrupción del poder judicial, tratamiento inhumano de los reos y acaparamiento de la tierra.

Además, el primer jefe criticó el virtual sistema parlamentario de la Constitución de 1857, y lo calificó como inapropiado para América Latina, por lo que abogó por el fortalecimiento del poder ejecutivo, único capaz de consolidar la revolución, según su opinión.

Alfonso Cravioto, diputado por Hidalgo, fue el primero en hacer uso de la palabra en la tribuna del Congreso, y entre vivas para el Congreso, para Carranza y para la revolución, comenzó el debate parlamentario más importante del siglo XX.

Inmediatamente después de promulgada la Constitución reformada, el 5 de febrero de 1917, fecha de celebración que coincide con la promulgación de la Constitución de 1857 que se reformaba, se hicieron escuchar los críticos que, con razón o sin ella, publicaron y difundieron sus ataques. Todas las constituciones mexicanas han estado sujetas a severos

escrutinios. La crítica más inmediata y difundida fue el libro publicado en Los Ángeles, California, de Jorge Vera Estañol, *Al margen de la Constitución de 1917*,[4] que se basó en el procedimiento empleado por Carranza para proponer las reformas constitucionales a través de un Congreso Constituyente; este mismo argumento ya había sido anticipado por el primer jefe, cuando explicó que no sometería las reformas al "Constituyente permanente".

De la misma manera, la nueva Constitución mexicana, producto de la primera revolución del siglo XX en el mundo, despertó interés entre los especialistas estadunidenses; en el mismo año de su promulgación, se publicaron cuatro ensayos específicos sobre el texto fundamental mexicano. En marzo de 1917 se produjo la primera traducción al inglés de nuestra Constitución reformada, y todos los comentarios de la época se concentraron en el nacionalismo de la ley fundamental, al grado que la consideraron como *xenofóbica*, de manera especial respecto a la propiedad privada de los recursos naturales; por lo que el artículo 27 de la nueva Constitución llamó la atención a la comunidad internacional. Resulta paradójica la calificación de xenofóbica, sobre todo de parte de Estados Unidos, cuando México ha reconocido los mismos derechos de sus naciones a los extranjeros desde los orígenes del siglo XIX.

Las múltiples reformas de 1921 a la fecha han transformado sustancialmente los principios de la Constitución que promulgó Venustiano Carranza, que comenzó su vigencia el 1 de mayo de 1917. Previo al Congreso Constituyente, la Constitución de 1857 ya había sido objeto de una cincuentena de reformas, algunas de ellas incongruentes con sus principios, por lo que, en 1916, Palavicini[5] expresó: "la Constitución del 57 era mejor cuando fue promulgada que actualmente, debido a lo mal intencionado de sus constantes reformas". ¿Se podrá decir lo mismo de la Constitución de 1917 con sus cientos de reformas a cuestas? Al respecto, hay que recordar que la Constitución de 1857 recibió tan sólo medio centenar de reformas en poco más de 50 años (1857-1915); mientras que, en la actualidad, esa es la cantidad mínima de reformas por cada sexenio presidencial.

[4] Vera, *Al margen de la Constitución*, 1919.
[5] Palavicini, *Historia de la Constitución*, 1938.

EL PROCESO DE DISCUSIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Volviendo a las discusiones que se dieron en el Congreso Constituyente, los diputados se veían envueltos en el manto de un rumor que lo descalificaba desde el inicio. Se decía que irían a Querétaro para sancionar el proyecto del primer jefe, como meros "firmones", según lo externado por el diputado Rafael Martínez de Escobar el 24 de enero de 1917. Muy lejos de esa situación, el Congreso deliberó con especial furor desde las trincheras de dos facciones o bloques que se alinearon desde un principio: los *jacobinos* radicales, que fueron motor de los principales cambios al proyecto del primer jefe, y los *antiguos renovadores* o liberales clásicos, que defendían el proyecto contra cualquier cambio. Los primeros fueron los jóvenes diputados que pasaron a la historia, los segundos, los fieles colaboradores de Carranza que consolidaron la causa constitucionalista. Entre estos dos extremos hubo puentes de comunicación que el propio don Venustiano toleró. El mayor y más efectivo fue el diputado Pastor Rouaix, quien, además de atender los debates en el teatro Iturbide, promovió reuniones en su alojamiento en Querétaro, el expalacio episcopal, de donde surgieron los textos de los artículos 27 y 123 de la nueva Constitución, y por los cuales cobró el lustre que pervive hasta la fecha. Rouaix era entonces el secretario de Fomento de Carranza con licencia, en funciones de constituyente.

La labor creadora del Congreso fue constantemente obstaculizada por los rencores y reproches de los distintos partidos en que se fragmentaron los mismos dos bloques. El propio presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, fustigó estas divisiones con sus continuos ataques contra Manuel Aguirre Berlanga y Álvaro Obregón. Por ello, la labor constituyente fue especialmente ardua en el angustioso periodo de dos meses, lo que obligó a que de una sesión por día se pasara a dos sesiones diarias y, al final, a constituirse en sesión permanente.

Posterior a la sesión solemne de inauguración, el Congreso se organizó a sí mismo, modificando ligeramente el reglamento interior del Congreso de la Unión, para regular sus sesiones, debates y procedimientos parlamentarios, así como integrando las comisiones del Congreso. La más importante fue, por supuesto, la de Constitución, que dictaminaría el proyecto del primer jefe. Todo ello consumió las primeras siete sesiones ordinarias, es decir, hasta el 9 de diciembre de 1916, el dictamen

del proyecto fue una tarea tan ardua, que la propia comisión original solicitó, a través de Francisco J. Múgica, la creación de una segunda comisión para desahogar con mayor celeridad los dictámenes, lo cual sucedió a partir del 23 de diciembre de 1916.

La discusión del texto comienza propiamente hasta el 12 de diciembre, con la sustantiva cuestión del nombre oficial de México. Aunque la propuesta era racional, pues se quería que fuéramos *República Federal Mexicana*, el nombre tradicional y extralógico de *Estados Unidos Mexicanos* sobrevivió por el temor de un vuelco al centralismo.

Carranza presenció los debates en la tarde del 13 de diciembre sobre la educación. En ese momento, ni la presencia del primer jefe, ni los discursos de los leales renovadores persuadieron a la mayoría de la asamblea para mostrar su desacuerdo contra el proyecto. Luis G. Monzón propuso sustituir el término *laica* por el de *racional*. Múgica consideró que la Constitución debía desprender la función educativa de la niñez de las manos del clero, mientras que Alfonso Cravioto estimó que la libertad educativa es una derivación de la libertad de creencias, por lo que debe permitirse al clero la enseñanza primaria. Luis Espinosa aclaró el sentido del artículo 3 constitucional original: El niño puede aprender en su casa lo que quiera, el sacerdote puede enseñar con tal de que no sea en escuelas, y la enseñanza primaria impartida por el Estado será laica y gratuita.

Carranza estuvo presente en la sesión referida durante seis horas de intenso debate y de alusiones personales y reproches. La moderación y cautela de primer jefe lo persuadieron de no volver a asistir más a las sesiones del Congreso, y así lo notificó el 14 de diciembre, argumentando el trabajo que tenía acumulado.

La discusión sobre la libertad de trabajo, consignada en el artículo 5°, comenzó el 19 de diciembre y fue nuevamente motivo de gran insatisfacción por la asamblea. Nuevos dictámenes se tuvieron que discutir hasta derivar en un segundo artículo ampliado, para consignar los derechos de los trabajadores como clase social, objetivo distinto del artículo 5°, que establece la libertad de trabajo como garantía individual. En la sesión del 26 de diciembre se dieron los grandes discursos sobre la materia, y ese día el diputado poblano Froylán Cruz Manjarrez manifestó que la revolución que se había luchado no era exclusivamente política, sino que era una revolución social, por lo que la nueva Constitución debería contener un título sobre los derechos sociales, sin importar si los cartabones clásicos del constitucionalismo exigían que en el texto funda-

mental se plasmaran de manera exclusiva los derechos individuales y la organización política del Estado. Ante la insistencia del diputado Macías de que los derechos de los trabajadores no podían estar en el capítulo de Garantías Individuales, Jara propuso la creación de un título o artículo diferenciado. La justicia fue igualmente contemplada y los tribunales ordinarios fueron altamente criticados, por lo que Jara propuso que se crearan "tribunales obreros" especializados, integrados paritariamente en la sesión del 10 de enero. Finalmente, el 13 de enero se presentó el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional.

Otras libertades fueron discutidas posteriormente, como la de imprenta, que se centró sobre la conveniencia o no de reestablecer el jurado para juzgar los delitos de imprenta, los cuales habían sido suprimidos en 1883. El diputado veracruzano Heriberto Jara propuso que no se confiscara el linotipo ni los implementos de las imprentas, ni que tampoco se persiguiera a los voceadores.

Aunque Luis Manuel Rojas había definido a las garantías individuales como las limitaciones de la autoridad a favor del individuo, cuya violación se reclamaría a través del juicio de amparo en la sesión del 13 de diciembre, parte de esas garantías se centraban en el *actuar* del Estado, como lo era el establecimiento de un régimen penitenciario. En la sesión del 25 de diciembre, la discusión giró en torno a la competencia y atribución de los estados para establecer dicho régimen, o en la federalización de esta materia, dada la precariedad de recursos de las entidades federativas.

El 2 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución empezó a rendir sus dictámenes para acelerar la discusión del proyecto en dos sesiones diarias que comenzarían a instituirse a partir del 14 de diciembre de 1916. Por la presión del tiempo, se tomó otra medida para acelerar la aprobación de la nueva Constitución el 17 de enero de 1917, cuando se aprobó no leer los dictámenes para sustituirlos con la impresión de los mismos, a efecto de que los diputados los leyeran con anticipación.

En las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, el Congreso decidió seguir la tesis de Emilio Rabasa, sustentada por los constituyentes Paulino Machorro Narváez y José Natividad Macías, relativa a que la convocatoria para un periodo extraordinario de sesiones del Congreso tendría que ser promulgada necesariamente por el presidente de la república, lo que generaría una dependencia del Congreso hacia el ejecutivo, que sería posteriormente modificada mediante reforma expresa a la Constitución en 1923.

La facultad para declarar la desaparición de poderes fue dubitativamente discutida como una competencia del poder judicial o del Senado de la República. Desde 1874, esta facultad interventora correspondía al Senado, pero Machorro Narváez propuso que esta declaratoria se diera en un proceso jurisdiccional ante la Suprema Corte. Fue Hilario Medina quien, en la sesión del 16 de enero, caracterizó al Senado como un organismo exclusivamente político, ideal para dirimir las cuestiones políticas.

En materia económica, ya desde el Congreso Constituyente se describió a la cuestión bancaria como un "verdadero desbarajuste", según Jara. Como dichos problemas se discutieron en torno al artículo 28 constitucional, dentro del capítulo de garantías individuales, el diputado Fernando Lizardi propuso que se reubicara esta materia fuera del capítulo, lo cual ha sido ya sugerido para las constituciones modernas dentro de un capítulo económico. En Querétaro, esta sugerencia no prosperó. El potosino Rafael Nieto propuso y defendió la creación de un banco único de emisión de billetes y, además de que esta medida fuera aprobada, aunque implementada hasta 1925 con la creación del Banco de México, se aceptaron las asociaciones de productores para la protección del precio de sus productos, con la condición de que vendieran directamente dichas mercancías y que constituyeran productos de primera necesidad, como el henequén en Yucatán o el plátano en Tabasco.

El 18 de enero de 1917 se aceptó la creación de los "Departamentos Administrativos", una nueva forma de organización de las dependencias del poder ejecutivo que traía aparejada una desconcentración administrativa. Hilario Medina y Félix F. Palavicini propusieron la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública, por ser esta materia de competencia local y no federal. En la misma sesión, Jara propuso la creación de una Secretaría del Trabajo y una de Marina, dependencias que fueron posteriormente creadas por ley.

José María Rodríguez defendió la existencia de un apartado en materia de salubridad general que coexistiera con las facultades de los estados en la materia. A él se debió la elevación a rango constitucional de la preocupación por el alcoholismo y el "envenenamiento por sustancias medicinales", es decir, drogas heroicas. Antes de la Constitución de 1917, la salud estaba en las manos de los estados y estos no pudieron contener las epidemias que asolaron periódicamente, como la peste bubónica en Mazatlán y la fiebre amarilla en Monterrey.

El constituyente tuvo especial atención en lo relativo al poder judicial. El diputado queretano, José María Truchuelo, aseveró que todas las revoluciones se habían hecho por falta de justicia y, desde el mensaje inicial de Carranza, la corrupción en la administración de justicia era una preocupación fundamental en la reforma constitucional.

El constituyente se debatió por la definición del perfil del juzgador. La opción estaba entre un juez letrado en la ciencia del derecho o un juez lego con un sentido de justicia. El problema era viejo, pues esta misma cuestión se había discutido en el anterior Congreso Constituyente de 1856-1857, habiéndose decidido por el juez letrado o experto en la ciencia jurídica. Sin embargo, todavía en 1917, la cuestión no estaba del todo decidida, pues el diputado Alberto M. González[6] aseveró, con el beneplácito de un sector de la asamblea, que: "La justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por su conocimiento exacto de la ley." En contra, el incansable Paulino Machorro Narváez prefirió delinear el perfil del juez con el exacto equilibrio entre "la ciencia (derecho) y la honradez".

La asamblea, al discutir posteriormente las responsabilidades de los funcionarios públicos, aceptó la propuesta del primer jefe de exonerar al presidente de la república de la responsabilidad política durante el tiempo de su encargo. La responsabilidad política, a diferencia de la penal o administrativa, se deriva de la apreciación que se tiene de un alto funcionario sobre su desempeño y el cumplimiento fiel de la Constitución y las leyes, por ello no requiere cometer delitos para ser responsable políticamente, sino que demuestre, a juicio del Congreso, negligencia en el cumplimiento de su deber y en el acatamiento de las leyes. Carranza consideró que este tipo de responsabilidad sometía al presidente a la discrecionalidad del Congreso, lo cual era una intromisión contraria al principio de división de poderes; seguramente recordaba que el propio Benito Juárez fue cuestionado por el Congreso en 1861, y prácticamente sometido a un procedimiento preparatorio de responsabilidad política. El proyecto y la Constitución de 1917 recogen estas ideas, y el presidente en México no es sujeto de responsabilidad política durante el lapso en que se desempeñe como titular del poder ejecutivo.

[6] Romero, *Historia del Congreso*, 2014.

En la sesión del 22 de enero de 1917, el diputado Fernández Martínez propuso que los tribunales de la federación pudieran resolver las controversias que se suscitaran entre los municipios y el gobierno de la entidad correspondiente, pero la segunda comisión de Constitución desechó de plano su sugerencia, por considerarla contraria a la sana distancia que debería haber entre la justicia y la política. En 1994, la Constitución se reformaría para recoger inconscientemente la propuesta de Fernández Martínez y permitir la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia en el caso de una controversia entre municipio y Estado.

Por su parte, los diputados Jara y Medina elaboraron un voto particular contra el dictamen de la comisión de Constitución, que se rindió en la sesión antes referida, para eliminar la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones finales de los tribunales superiores de los estados, conocido como el amparo en negocios judiciales, pues dicha revisión federal había dejado "en mal predicamento a las justicias locales".

En la materia territorial, el Constituyente erigió en estado al antiguo territorio de Tepic, convirtiéndolo en el estado de Nayarit; además de que discutió la supresión de los ayuntamientos de la ciudad de México, sin duda, anticipándose a la reforma propuesta por Álvaro Obregón en 1928, y estudió las peticiones para erigir en estados a Baja California, Tehuantepec y Zempoala. Los asuntos territoriales de los estados fueron muy álgidos. Incluso las islas para ciertos estados, como Colima, fueron debatidas.

Poco antes de la sesión permanente, el 28 de enero se aprobó que a los diputados suplentes que habían participado en la discusión del proyecto constitucional se les permitiera firmarla una vez concluida en su deliberación.

La preocupación fundamental del Constituyente fue adecuar el texto fundamental a la realidad, tal como se manifestó en la discusión del artículo 27, que agotó el debate de la sesión permanente al final del periodo único de sesiones del Congreso: "Es absolutamente necesario que en lo sucesivo, nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpiten en la realidad, como hasta ahora ha sucedido."

Después de las extenuantes sesiones finales, el 31 de enero de 1917 se celebró la solemne sesión de clausura del único Congreso Constituyente Mexicano del Siglo XX. Al protestar la nueva Constitución, Carranza expresó las siguientes palabras: "Al recibir de este honorable Congreso el

sagrado tesoro que me acabáis de entregar, sumiso y respetuoso le presto mi completa aquiescencia, y al efecto, de la manera más solemne y ante la faz entera de la Nación, protesto solemnemente cumplirla y hacerla cumplir, dado así la muestra más grande de respeto a la voluntad soberana del pueblo mexicano, a quien tan dignamente representáis en este momento."

EL 1 DE MAYO DE 1917

Se han celebrado debidamente los primeros 100 años de la promulgación de la Constitución de México, aunque, en realidad, se han cumplido 160 años de su original promulgación, el 5 de febrero de 1857, ya que hay que recordar que en Querétaro se discutió una reforma integral de aquella Constitución, pero mantuvo los principios básicos de nuestra Constitución de 1857, con significativas reformas en cuanto al derecho social, derivadas del pensamiento de una generación producto de la revolución mexicana.

No obstante, la celebración no se consuma en el momento de la promulgación, ni siquiera en el de la fecha del inicio de su entrada en vigor, el 1 de mayo de 1917, que son, sin duda, momentos fundacionales de los valores constitucionales de nuestro país. El centenario marca el inicio de una carta fundamental en proceso de elaboración que no tiene un término, sino que se continúa hasta la actualidad.

No obstante, es digno rememorar los hechos cotidianos que se reportaron el día en que entró en vigor nuestra Constitución. De acuerdo con el artículo 1º transitorio de la Constitución:

> Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día *1º de mayo de 1917*, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.
>
> Por ello, la verdadera fecha en que el gobierno y el país se constituyen con las reglas y principios de la Constitución de Querétaro es el 1º de mayo y no tanto el 5 de febrero. Los tiempos cuentan con la mayor

importancia para la historia constitucional de nuestro país. No sólo por la importancia de la norma constitucional, sino porque era producto de una revolución, el Congreso Constituyente tuvo especial cuidado en diseñar el tiempo de la promulgación, para hacerla coincidir con la Constitución madre, la del 5 de febrero de 1857, y así como el de la entrada en vigor, el 1º de mayo de 1917.

El civilismo fue cuidado por la mayoría del Congreso, por lo que, en el artículo 82, se estableció la prohibición de ser candidato a la presidencia de la república a la persona que estuviera en servicio activo en las fuerzas armadas permanentes durante un periodo determinado, el proyecto de Carranza determinaba dos meses, pero fue modificado a 90 días, antes del día de la elección. Esta prohibición no estaba contemplada en la Constitución de 1857, por lo que debe considerarse una innovación del Constituyente de Querétaro.[7] De la misma manera, la iniciativa de reformas a la Constitución, presentada por Venustiano Carranza, en su carácter de jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la Unión, previó en el artículo 1º transitorio que la Constitución resultante no entraría en vigor sino a partir del 1 de abril de 1917.[8]

El estudio y dictamen de la Iniciativa de Constitución estuvo a cargo de dos comisiones en el seno del Congreso Constituyente. La primera se encargó mayormente de las entonces denominadas garantías individuales, mientras que la segunda se concentró en el dictamen de la parte orgánica; es decir, todo lo relativo a los poderes de la Unión, entre los que estaban los requisitos para ser presidente de la república. En el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución relativo al artículo 82, presentado el 16 de enero de 1917, se agregó entonces, en su fracción V, el "no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes de la elección".[9]

[7] El artículo 77 de la Constitución de 1857 determinaba: "Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección." González, "El Congreso Constituyente", 2007, p. 61.

[8] Congreso Constituyente. *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*. Imprenta de *El Demócrata*, México, 1916. Esta iniciativa tiene por fecha de presentación el 1 de diciembre de 1916. Este documento está incluido en la *Colección de documentos del Congreso Constituyente de 1916-1917,* pertenecientes al diputado constituyente Hilario Medina.

[9] González, "El Congreso Constituyente", 2007, p. 302.

El diputado Samuel de los Santos, en la sesión del 18 de enero de 1917 preguntó sobre si el artículo en cuestión perjudicaría la posibilidad de que Venustiano Carranza se presentara a las elecciones para presidente de la república.

Paulino Machorro Narváez anticipó que no debería afectarle, pues la entrada en vigor de la Constitución debería ser el 1 de mayo, en lugar del 1 de abril, por lo que dicho requisito no entraría en vigor sino hasta la última fecha.[10]

Posteriormente, el 25 de enero de 1917, esta misma comisión, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez y, el más joven de ellos, Hilario Medina, propusieron lo siguiente:

> Ciudadanos diputados:
> Quedó pendiente a la discusión el artículo 82, que establece los requisitos que se necesitan para ser Presidente de la República, en tanto no se presentara el dictamen sobre los artículos transitorios que deben, *por esta vez*, poner a cubierto la integridad de las elecciones de futuros ataques de los enemigos de la revolución.
>
> A fin que la discusión de uno y otro se pueda hacer al mismo tiempo, la Comisión, aprovechando la iniciativa del señor Flavio A. Bórquez, se permite proponer una fracción más a dicho artículo, que somete a la aprobación de esta H. Asamblea, en los siguientes términos:
>
> "VII.- No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo"
>
> Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga. Enero 25 de 1917. *Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Hilario Medina.*
>
> Es copia.- Querétaro de Arteaga, enero 25 de 1917.[11]
>
> El Oficial Mayor
> *Fernando Romero García*

[10] González, "Comentario al artículo", 2006, p. 619, y el 22 de enero de 1917, el primer artículo transitorio fue presentado en dictamen de la Segunda Comisión con fecha 1 de abril de dicho año, pero fue Machorro mismo quien manifestó el cambio referido. Congreso Constituyente. González, "El Congreso Constituyente", 2007, p. 356.

[11] González, "El Congreso Constituyente", 2007, p. 305. Finalmente, esta disposición fue derogada en la reforma del 22 de enero de 1927, véase González, "Comentario al artículo", 2006, p. 620.

La elección presidencial de Carranza fue la primera elección directa verificada el 11 de marzo de 1917; terminando así la elección indirecta del titular del poder ejecutivo que prevaleció en distintas modalidades desde 1824 hasta 1917. Carranza razonó, en la exposición de motivos de su iniciativa de reformas constitucionales, que la sujeción del presidente en su designación hacia el Congreso de la Unión lo debilitaba y el país requería un presidente fortalecido para sortear los problemas de la revolución. Por ello, rechazó también los proyectos para implantar el sistema parlamentario que se plantearon en el Congreso Constituyente a través de las iniciativas de Froylán Manjarrez.

De hecho, el 17 de enero de 1917, durante las sesiones del Congreso Constituyente, 25 diputados propusieron que el sistema presidencial terminara en México y se estableciera el sistema parlamentario. La justificación, que era razonable y muy sensata, decía: "Todas las revoluciones en nuestro país han sido propiciadas por el abuso del poder del presidente; entonces, lo que se necesita en nuestro país es disminuir ese poder y hacerlo más responsable frente al congreso, y para hacerlo debe de haber un gobierno de gabinete y un sistema parlamentario en nuestro país."[12]

Al año siguiente se publicó, de Manuel Cruz, un libro titulado *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*.[13] Comenzó de nuevo la discusión sobre este tema, pero el presidente Venustiano Carranza se interpuso, pues consideraba que el sistema parlamentario no era un sistema adecuado para nuestro país. Argumentaba muchas razones en contra de tal sistema, pero, en el fondo, la única razón justificable, por el momento histórico que se vivía, era: Para un Sistema Parlamentario debe haber un sistema de partidos políticos consolidado. Y en 1917 no hay en México un sistema de partidos políticos todavía consolidado. Sólo un grupo de partidos políticos regionales que se alían para las elecciones y, en consecuencia, no puede funcionar un sistema parlamentario de esa manera.

El 30 de diciembre de 1917, ya en la primera legislatura posterior al Congreso Constituyente, 53 diputados vuelven a proponer la adopción del sistema parlamentario. Algunos de quienes habían participado en el

[12] Zaldivar, "Proyectos de parlamentarismo", 1988, t. VI, pp. 409-411.
[13] Cruz, *El gobierno de gabinete*, 1918.

Congreso Constituyente; sin embargo, esta propuesta fue desacreditada por los partidarios de Carranza, manifestando que el sistema parlamentario no era un sistema compatible con la educación de nuestro país.

Por supuesto que este argumento es endeble a todas luces, porque, suponiendo que en nuestro país no fuéramos tan "educados" como los ingleses –habría que escuchar cualquier sesión del parlamento inglés para apreciar la educación de los parlamentarios ingleses–, tampoco seríamos tan educados como los estadunidenses para haber adoptado un sistema federal o un sistema presidencial. De manera que ese argumento no resultaba razonable.

Carranza compitió en las elecciones por el Partido Liberal Constitucionalista, obteniendo 97.18% de los sufragios (798 486 votos), mientras que los demás candidatos: Pablo González, por la Liga Democrática, tan sólo obtuvo 1.41% de la votación con 11 605 votos y los independientes Nicolás Zúñiga y Miranda, persistente candidato y figura peculiar durante el porfiriato, resultó con 0.92% de la votación, y Álvaro Obregón con 0.49% de votos.[14]

Por otra parte, se esgrimió otro argumento que decía: "Todavía no hay un sistema de partidos políticos, y este es un sistema que puede centralizar la vida del país, un sistema parlamentario puede centralizar la forma de gobierno, y sería incompatible con el sistema federal."[15]

Esto también es falso, pues Canadá tiene un sistema parlamentario, y sobre la soberanía de sus provincias nadie duda de que es respetada y que en cada una de las provincias tiene su propio parlamento provincial.

De nueva cuenta, en 1921 se vuelve a establecer la propuesta de un sistema parlamentario, pero también fracasa, no sin antes haber llevado a cabo una discusión muy interesante e importante en el seno del Congreso y, sobre todo, por la difusión y discusión que se dio en los periódicos. El diario *Excélsior* se hizo vocero del sistema presidencialista en nuestro país, y fue el que más atacó las propuestas de un sistema parlamentario. Además de Manjarrez, el diputado Rafael Zubarán Capmany se unió a la propuesta parlamentaria, pues así mostraba su oposición a Carranza.

[14] Cámara de Diputados, *Diario de debates*, 1917, vol. 3, t. 2. p.128.
[15] Ibidem.

Carranza tomó posesión del cargo el 1 de mayo de 1917 ante el Congreso de la Unión, iniciando su periodo ese mismo día y terminando con su muerte el 21 de mayo de 1920. La prensa reportó su protesta en los siguientes términos:

> El señor Carranza, que viste de frac y ciñe la tricolor banda simbólica de su eminente jerarquía, se pone de pie, y lo propio hacen todos los presentes, excepto el presidente del Congreso. Un profundo silencio domina en el augusto recinto; el señor Carranza (erguido) levanta el brazo derecho (y) extiende la mano hasta la altura del corazón. Este el gran momento […] que fue Jefe de la Revolución Constitucionalista y es hoy el Jefe de la Nación, pronuncia las siguientes palabras:
>
> "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión"
>
> (El señor Carranza se detiene unos segundos; luego, pausadamente, con la misma tranquilidad, continúa:)
>
> "Y si no lo hiciere así, que la Nación me lo demande"[16]

El Congreso fue presidido por el diputado Alberto Romero, quien abrió la sesión a las 15:45 horas de la XXVII Legislatura. Carranza arribó al Congreso a las 17:17 horas, escoltado por algunos signatarios del Plan de Guadalupe y por fuerzas del general Millán, quienes rindieron los honores militares. Asistieron representantes del cuerpo diplomático, entre quienes se reporta en el periódico *El Pueblo*, en la edición del martes 1 de mayo, a Henry P. Fletcher, de Estados Unidos; Kalman Kanin von Kanya, del imperio Austro-Húngaro; Alejandro Padilla y Bell, de España; Ferdinand Couget, de Francia; Silvio Cambiagio, de Italia, y Ju Chen Pin, de China, entre otros representantes de América Latina.

La noticia de la protesta presidencial era acompañada de información internacional sobre el desarrollo de la primera guerra mundial, destacándose las victorias de los submarinos alemanes,[17] así como la renuncia del gabinete preconstitucional que acompañó a Carranza hasta

[16] Garibay Teixidor, *Diccionario Porrúa*, 1986, t. II, p. 1479.

[17] "Los submarinos han herido el nervio vital de Inglaterra", *El Pueblo*, 1 de mayo de 1917, p. 2.

el 30 de abril de 1917.[18] El 1 de mayo se anunció que Gerzayn Ugarte fue nombrado secretario particular del nuevo presidente constitucional y César López de Lara, gobernador del Distrito Federal.

Resultan curiosas otras noticias como "la plaga de merolicos" que abundaban en la ciudad de México, preconizando el caos del comercio informal que padecíamos, así como el peligro de los vehículos automotores que circulaban sin cuidado por la ciudad: "Continúan los automóviles haciendo víctimas por el vértigo de la velocidad", decía un encabezado.

Otra materia que recibió amplia cobertura en los periódicos consultados, que fueron principalmente *El Demócrata*, *El Pueblo* y *El Universal*, fue la designación por el presidente Carranza de sus colaboradores, entre los que se contaron a Manuel Aguirre Berlanga como subsecretario del Interior; Ernesto Garza Pérez, subsecretario de Exteriores; Rafael Nieto de Hacienda; general Ignacio Enríquez, oficial mayor de guerra, y Manuel Rodríguez Gutiérrez, subsecretario de comunicaciones.[19]

Al día siguiente, se nombró a Pastor Rouaix como secretario de Fomento; a Alberto J. Pani como secretario de industria y comercio –dependencia de nueva creación, que tomó atribuciones de la Secretaría de Fomento–; a José Agustín Castro como subsecretario de Guerra; a José Natividad Macías como jefe del Departamento Universitario; a José María Rodríguez como jefe de Salubridad Pública, y a Miguel Román como procurador interino de la República.[20]

A las 19:30 horas del 1 de mayo, Carranza salió al balcón central de Palacio Nacional, acompañado por Álvaro Obregón y Manuel Aguirre Berlanga, para apreciar la iluminación de la catedral con luces rojas en los campanarios y blancas en la fachada de nuestra iglesia que representa la mexicanidad.

El 5 de mayo de 1917 se realizó en la Condesa un simulacro de la batalla de Puebla, que sería tan tradicional en la ciudad de México.

De esta manera, comienza la vida constitucional de México, en el 1 de mayo, día del trabajo y de la Constitución.

[18] "La renuncia del sr. ingeniero Pastor Rouaix", *El Pueblo*, 1 de mayo de 1917, p. 1.

[19] "Quiénes serán los secretarios de Estado", *El Demócrata*, 1 de mayo de 1917, p. 1.

[20] "Protestaron ayer ante el presidente de la república varios miembros del gabinete", *El Pueblo*, 3 de mayo de 1917, p. 1.

FUENTES CONSULTADAS

Altamirano, Graciela y Guadalupe Villa, *La revolución mexicana*, México, SEP/Instituto Mora, 1985, t. III.

Cruz, Manuel E., *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco Mexicana S. A., 1918.

Colección de dictámenes del Congreso Constituyente de 1916-1917, pertenecientes al diputado Constituyente Hilario Medina, México, LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2016.

Diario de debates de la Cámara de Diputados. Enciclopedia Parlamentaria de México, México: Cámara de Diputados, 1917, serie IV, vol 3, t. 2.

Favila, M., *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México, Registro Agrario Nacional, 1941.

Garibay, Ángel y Felipe Teixidor, *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa ,1986, t. II.

González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 82" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Sección segunda, México, LIX Legislatura del Congreso de la Unión, 2006, t. XVIII.

González Oropeza, Manuel, "El Congreso Constituyente" en Rodolfo Terrazas (coord.), *Ciclo de conferencias las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917: aspectos político-electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007. p. 61.

González Oropeza, Manuel, "El Congreso Constituyente", México LIX del Congreso de la Unión, 2007.

González Ramírez, Manuel, *Planes políticos y otros documentos*, México, INEHRM, 1954 (Colección Fuentes para la historia de la revolución mexicana).

Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, S. N., 1938, 2 vols.

Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente, 1916-1917*, México, SEP/IIJ-UNAM/INERHRM, 2014.

Vera Español, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919.

Zaldivar, Arturo F., "Proyectos de parlamentarismo en México" en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, t. VI, pp. 409-411.

CONSTITUCIÓN Y CONSTITUCIONALISMO

José Elías Romero Apis

En la historia de México, la lucha por la entronización y la preservación del Estado de derecho la hemos llamado constitucionalismo. Por virtud de ella, en muchas ocasiones hemos combatido con la palabra, con la acción y con las armas. Por esa voluntad constitucionalista surgió Morelos, redactamos Apatzingán, nos federalizamos en 1824, proclamamos Ayutla, excluimos a Santa Anna, hicimos la reforma, expedimos la carta liberal de 1857, sufrimos la guerra de Tres Años, vivimos la epopeya de Juárez, repelimos la intervención, cancelamos a Maximiliano, restauramos la república, repudiamos el tuxtepecanazo, abominamos de la dictadura, seguimos a Madero, nos fuimos a la revolución, rescatamos el liberalismo, proclamamos Guadalupe, remitimos a Huerta y promulgamos la carta revolucionaria de 1917.

No todos los pueblos han arribado al constitucionalismo con la vocación del mexicano y ello lo han sufrido en carne propia. Las trece colonias norteamericanas, durante una década después de lograda su independencia, se mantuvieron desligadas y, prácticamente, desreguladas.

Se cuenta que, en esos tiempos, en una ocasión John Adams, representante de las colonias ante Inglaterra –que no embajador por lo antes dicho– se presentó ante el primer ministro William Pitt para tratar un asunto muy grave para la joven nación. El inglés le resolvió, con ostensible menosprecio, que no eran iguales puesto que los americanos ni tenían Constitución, ni eran país, ni tenían soberano.

Tendría que transitarse, todavía, un largo camino en América rumbo a la vida constitucional. Los ruegos de Alexander Hamilton para lograr el imprescindible liderazgo congresional de George Washington. La

renuencia inicial de este y su final aceptación. La desconfianza generalizada de las delegaciones estatales. El asesoramiento, nutrido de ideas europeas, de Thomas Jefferson desde París. El cabildeo personal y periodístico del propio Hamilton, asociado con James Madison y John Jay. La posición de Nueva Jersey. La oposición de Virginia. La transacción de Connecticut. El críptico juego de Benjamin Franklin. La exclusión del voto de Nueva York por motivos legaloides. La paciencia de Washington, y la votación aprobatoria, ciertamente apretada, pero republicanamente aceptada por todos. Sin esa unión, su futuro hubiere sido incierto. De allí, el lema de la nación: "De muchos, uno" (*E pluribus, unum*).

Otro día, se dice, volvió Adams ante Pitt para entregarle, de fría manera, un pergamino diciéndole: "Excelencia: lea este documento que va a cambiar la historia del mundo. Se llama Constitución de los Estados Unidos de América. Ya somos un país y ya tenemos un soberano. Le hemos llamado *el pueblo*".[1]

En Francia, el itinerario fue, también, largo y accidentado. No obstante la tarea precursora de los enciclopedistas, *in capite Voltaire*, la aportación de los *cahiers* , el resultado de los Estados Generales, y pese a la Reveile, la Bastilla, Robespierre, Mirabeau, el Terror, el Directorio, el Consulado, el Imperio revolucionario y mil cosas más, el pueblo francés tardaría mucho en encontrar su equilibrio constitucional y, todavía en este siglo, ensayaría tres veces antes de apegarse, en lo político, a su centro de gravedad.

Decía Confucio que no hay que pensar mucho en lo que no se tiene, sino, más bien, pensar en lo que se lucharía por lo que se tiene si no se tuviera. En efecto, en muchas ocasiones los humanos caemos en el olvido del valor que rodea nuestra vida individual y colectiva, por considerarlo como dones gratuitos de la naturaleza y no como privilegio del esfuerzo y del logro de nuestros antecesores o de nosotros mismos. Entre muchos de esos fenómenos podemos citar nuestra vida constitucional.

No ha sido un proyecto menor para los mexicanos querer preservar y perfeccionar el Estado de derecho. Para proceder en consecuencia, hemos actuado en lo que concierne al establecimiento de políticas integrales, a la modernización del sistema, a la simplificación jurídica, a la vigorización del estado de justicia, a la mayor seguridad jurídica, a la

[1] Armitage, *The Declaration*, 2007.

mejoría de las profesiones jurídicas y a la restauración de la cultura de la legalidad

No ha sido fácil ni es tarea colmada. Allí reside la esencia del desafío legislativo.

Sigue siendo, para nosotros, un enigma si la condición moral de los hombres se ha superado, ha decaído o ha permanecido intacta a través de los siglos. La cuestión no reside meramente en el terreno de lo imaginativo. No se trata de un ejercicio inútil del ocio. No se instala en el espacio de lo abstracto. Por el contrario, tiene amplísimas concreciones reales y profundas implicaciones prácticas. Sobre todo, cuando estamos ante o dentro de sociedades en transición, como la nuestra. No es esto, pues, una preocupación de la ética. Es, eminentemente, una preocupación de la política.

Muy en lo personal, me gustaría saber si los seres humanos somos, hoy, mejores que lo que lo fueron nuestros ancestros hace 1 000 o 2 000 años. Me gustaría creer que así es.

Pero considero que se trata de dejar claro en dónde reside la génesis de nuestras mejorías, de nuestros progresos y de nuestros perfeccionamientos.

Todo ello me lleva a considerar el fundamental concurso que ha tenido la ley. Por más que se le ha calumniado, que se le ha intrigado, que se le ha difamado, que se le ha infamado y que hasta se le ha satanizado creo que, sin el perfeccionamiento de nuestras instituciones normativas, la condición y el comportamiento de unos hombres para con otros habría sido inmutable e inconmovible a través de los milenios.

Podríamos acercarnos a algunos ejemplos cotidianos. Estoy convencido de que los hombres de hoy no contribuimos a la vivienda de nuestros trabajadores, porque seamos más generosos que nuestros abuelos, sino porque existe una ley del INFONAVIT. Estoy persuadido de que los propietarios de hoy no son más compartidos que nuestros antepasados porque sufran de una "anorexia inmobiliaria", sino porque así lo disponen los códigos agrarios. Estoy cierto que las fuerzas policiales contemporáneas actúan con mayor pulcritud procedimental que las del porfiriato no por un siglo de catarsis del alma sino porque a eso las obligan –hoy y no en aquel entonces– los códigos procesales.

Así, también, si los gobernantes de hoy son distintos a los de ayer es por obra de la ley. No porque los Césares, los Luises, los Tudor o los Románov hayan sido más malos que los Kennedy, los De Gaulle o los

Windsor, ni estos más buenos que aquellos, sino que, porque estos han tenido que conformarse y resignarse a la presencia, en su escritorio, de la Constitución de sus respectivos países.

Pero esto, en sí mismo, encierra un estímulo para nuestro porvenir. Si es la ley la que ha generado nuestra mejoría y si la ley es un producto de los hombres, ello significa que somos capaces –que ya lo hemos sido– de propiciar nuestro bien y nuestro bienestar. Que nosotros podemos ser los artífices de nuestro progreso y de nuestro perfeccionamiento. Esa es la verdadera consigna y la verdadera esperanza que nos brinda el ideal constitucionalista.

Por ello, la concreción real de la influencia de la ley en ese proceso milenario. El hombre no se conduce mejor porque hoy sea más bueno. Se conduce mejor porque hoy tiene mejores leyes.

Aquí aparece un riesgo real que requiere de una precaución real. Si se acepta que la especie se supera porque mejora en su condición moral, entonces debe aplicarse a la búsqueda –para el gobierno– de los mejores hombres. La apuesta esencial será la electoral –instrumento contemporáneo de calificación– y ninguna otra apuesta.

Por el contrario, si se concluye que la sociedad se ha superado en sus condiciones porque ha mejorado en sus leyes, entonces deberá aplicarse a la consecución de mejores leyes. En este caso, la apuesta esencial será la legislativa y no otra mayor en sentido distinto.

No está a nuestro alcance decidir que los mexicanos seamos mejores hombres en los próximos dos o tres milenios. Pero sí está a nuestro alcance decidir que los mexicanos tengamos mejores leyes en los próximos dos o tres sexenios.

En medio de la bruma o ante cualquier soberbia es bueno y reconfortante traer a la mano las palabras de Adams: tenemos Constitución, tenemos país y tenemos soberanía.

Hace casi 60 años Jaime Torres Bodet dijo que México es un país que ha vivido buscándose en la definición de una estructura legal.[2] Cuánta razón existe en esta proposición tan breve. En efecto, los mexicanos hemos vivido, históricamente, apostando una buena dosis de nuestras esperanzas individuales y colectivas en los resultados de la ley.

[2] Romero, *Investigación referente*, 2019.

Para bien, en unas ocasiones, y para mal en otras, hemos considerado que, por vía de legislación, pueden resolverse nuestros problemas de orden político, económico, social y cultural, así como de cualquier otra naturaleza, siempre y cuando acertemos en la fórmula jurídica adecuada.

Esta suerte de fetichismo legal nos ha inducido a muchos aciertos históricos, pero, también, nos ha orillado a peligrosos extravíos. Es cierto que México no sería como es o lo sería de diferente manera, si hubiere carecido de regulaciones tan consistentes como la que establece el artículo 123, por citar un ejemplo.

Pero, de esto a pretender que nuestro perfeccionamiento como nación, nuestra mejoría como sociedad y nuestro progreso como Estado dependa de nuestro acierto legislativo, hay un trecho muy largo y muy equívoco.

Ninguna nación puede pensar con seriedad –sigo con los ejemplos– que puede lograr una sólida democracia porque cuente con una magnífica ley electoral, como tampoco se alcanza la salud económica a través de simples normas financieras ni se accede a la justicia por tener espléndidos códigos procesales. La ley, por lo menos la fundamental, es acertada cuando coincide con la valoración ideal del pueblo que se la da a sí mismo. Esto no es otra cosa que la conjunción entre un ideal y el instrumento para concretarlo.

El sofisma de la ley-fetiche no es inocuo ni estéril, por desgracia. Es dañino porque, como ya dijimos, puede llevar a decisiones equivocadas y a soluciones aparentes. Es fértil porque genera otros sofismas. Es una falacia con gran capacidad para engendrar y para parir otras más. Tiene ansia de estirpe y la colma con facilidad.

Así, de la mentira que reside en que la acertada ley lleva por sí sola a la dicha, al bienestar y a la bondad, se suele desprender la falsedad contraria: si nuestras condiciones son malas, no es por culpa de nosotros, sino por culpa de la ley. La autodefensa individual y colectiva no puede ser más seductora.

Lapidar a la ley, inculparla de nuestros males, responsabilizarla en relevo de nosotros mismos acaso no resuelva nuestros problemas, pero serena –¿o narcotiza?– nuestras conciencias.

Sin embargo, como en toda farmacopea, el sedante debe guardar proporción con el trauma. Esta ingenua analgesia adquiere dimensiones variables según sea el tamaño de los problemas que nos aquejan en cada momento.

Problemas leves pretendemos curarlos con soluciones modestas: un simple reglamento o un aislado acuerdo podrían ser suficientes. Problemas de envergadura media requerirían de una terapéutica más avanzada: expedir todo un código completo, convocar a un periodo extraordinario, respaldarlo con una consulta popular. Enfermedades de crisis profunda –¿terminales?– aconsejan cirugía de fondo y amputación amplia: remover la mismísima Constitución y buscar el injerto o el implante que la suceda. Algunos aconsejarían, cuando menos, recurrir a una prótesis.

Por ello no nos sorprende, aunque si nos inquieta –podría decir que nos asusta– que hayan surgido voces que sugieren para México una nueva Constitución para que esta nos libre, a partir de su vigencia, de la injusticia, de la servidumbre, del subdesarrollo, de la desigualdad, del abuso, de la inseguridad, de la incultura, del atraso, del rezago, de la barbarie, de la corrupción, del centralismo, de la insalubridad, del despilfarro, de la estridencia y de la rabia.

Bella ensoñación la que promete en poco más de un centenar de artículos –50 cuartillas– lo que no hemos podido remitir en generaciones de esfuerzo pero que, justo es decirlo, seguimos empeñados en lograrlo, en buena hora.

Pero quienes acuden a la propuesta de la reexpedición constitucional tendrán bien claro ¿qué es una Constitución?, ¿para qué sirve? o ¿cómo se elabora?, ¿cuándo es necesaria?, ¿cuál es su precio?

Dos juristas, hoy clásicos pero vigentes, Ihering y Kelsen,[3] señalaban que una Constitución es, a diferencia de otras leyes, un conjunto de normas que contienen las aspiraciones fundamentales en las que cree una sociedad. Esto quiere decir, en términos legos, que la Constitución contiene las declaraciones en las que cree un pueblo.

Cuando la Constitución mexicana señala, en su artículo segundo, que está proscrita la esclavitud, significa que los mexicanos consideran que nadie puede ser esclavo. Esto es un dogma nacional. Nadie se opone a ello, nadie lo cuestiona, nadie lo censura, nadie lo combate. Cuando la Constitución señala, en su artículo 39, que la soberanía reside en el pueblo, significa que decidimos ser una república. Esto es, también,

[3] J. Romero Apis, "Contrición conmemorativa. ¿Constitución o dictadura?", *Excelsior*, 7 de febrero de 2012.

incuestionable. Ello quiere decir que ningún mexicano aspira a que seamos monarquía, reino, emirato o –deseo creerlo– estado libre asociado. Cuando la Constitución señala, en su artículo 43, los estados integrantes de la federación, está declarando que no incluimos en nuestra nación ni a Centroamérica ni a la Florida, pero que tampoco concebimos la separación de Chiapas ni la ausencia de Nuevo León.

Por ello se antoja pletórico de ingenuidad –puede ser que también de perfidia– convocar o inducir a los mexicanos a derribar lo único –espero que no lo último– que nos une: la Constitución de la república.

Digo derribar porque los pueblos elaboran sus constituciones a base de necesidad y de sufrimiento. El requerimiento constitucionalista deviene de una creencia. Las constituciones se hacen, en buena hora, porque no se tienen, porque se ha dejado de creer en ellas, o porque estipulan mandatos que es urgente revocar.

Pero, en la situación actual de los mexicanos, ¿se han dado estas circunstancias?, ¿ya no creemos en la libertad, en la democracia, en la república, en la soberanía, en la justicia, en la igualdad, en la integridad territorial, en el desarrollo?

En términos llanos, una reexpedición constitucional obligaría a la apertura de un debate artificial de consecuencias incalculables. Por inclinaciones bizantinas no dudo que se crearía hasta una "subcomisión" para debatir entre libertad y esclavitud, no obstante que el artículo segundo constitucional no ha sido nunca materia de discusión académica ni, mucho menos, jurisprudencial. Hasta aquí parece inocuo y leve.

Pero, ¿qué diría la "subcomisión" del artículo 43?, ¿los jaliscienses querrán que Chiapas siga siendo México con toda su problemática cauda?, ¿qué dirán los mexiquenses?, ¿qué dirán los chiapanecos considerando su opulencia en recursos naturales? ¿Sabremos, todos, de lo que estamos hablando?

La cuestión no reside en una toma de posición sino en una toma de conciencia. Las soluciones nacionales dependen de nosotros y no tan sólo de la ley. La Constitución no debe sobrellevar nuestras culpas. Si fuere necesario, habría que derribar a la Constitución.

Si la Constitución se opusiera a nuestros anhelos como pueblo, estos deben prevalecer no aquella. Pero debemos hacer examen de conciencia. Debemos resolverlo ya no en una definición legal sino en definición real. Aceptar nuestra responsabilidad para no generar un constitucionalismo patibulario.

Mejor que llevarla al cadalso, sería bueno consultar a la Constitución en tiempos de duda. No es una enemiga. Sigue siendo, si la escuchamos, una sincera consejera, una eficiente protectora y, aunque algunos ya no lo crean, una gran maestra.

FUENTES CONSULTADAS

Armitage, David, *The declaration of independence: a global history*, Cambridge, Harvard University, 2007.

Romero Apis, J., *Investigación referente al examen, análisis y diagnóstico de los fenómenos que provocan la mayor incidencia de impunidad, sobre todo en materia de enjuiciamiento penal*, México, CNDH, 2019.

1917. UNA NUEVA LEY PARA LA ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Regina Hernández Franyuti

INTRODUCCIÓN

Durante el segundo periodo de gobierno de Porfirio Díaz (1884-1910) se dictaron medidas importantes para la organización político-administrativa del Distrito Federal.

En 1898 el Congreso de la Unión fijó los límites con los estados de México y Morelos, y el 16 de diciembre de 1899 se decretó que internamente el Distrito Federal estaría conformado por las siguientes municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Santa Fe, Mixcoac, Coyoacán, San Ángel, Tlalpan, Xochimilco, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan, Milpa Alta, San Andrés Mixquic, Tulyehualco, Tláhuac, Tlaltenco, Santa María Aztahuacan, Iztacalco e Iztapalapa.

La idea de reorganización del Distrito Federal, manifestada por el gobierno porfirista, no sólo buscaba su organización territorial, sino que iba más allá, pues el 14 de diciembre de 1900 el Congreso autorizó al ejecutivo para fijar el número de municipalidades, designar la demarcación de cada una y, sobre todo, delimitar el poder de los ayuntamientos.

En la exposición de motivos, la Secretaría de Gobernación explicó que: "en menos de 30 años los ayuntamientos del Distrito Federal habían perdido la administración de los ramos de policía de seguridad, beneficencia, instrucción primaria, salubridad, saneamiento y prisiones".[1]

[1] Hernández, *El Distrito Federal*, 2008, p. 144.

Además, carecían de capacidad económica para administrarse, por lo tanto:

> Los Ayuntamientos tendrán el carácter de cuerpos consultivos, con derecho de iniciar ante el ejecutivo en todo lo concerniente a los servicios municipales, y serán oídos en los términos que disponga la ley, al fijar las bases fundamentales a que deba sujetarse a cualquier servicio, al aprobar proyectos para la ejecución de obras de importancia general para una o varias ciudades o municipalidades, y al celebrar contratos importantes por su cuantía, extensión o duración.[2]

Con cada una de estas medidas, Díaz buscaba controlar al Distrito Federal y a la ciudad más importante, política y financieramente, del régimen. Para consolidar su poder sobre el Distrito Federal, se emitió, el 26 de marzo de 1903, la primera Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y Territorios.

Esta ley redujo a trece las municipalidades, desaparecieron las municipalidades de San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan, Mixquic, Tulyehualco, Tlaltenco, Aztahuacan e Iztacalco. En cuanto a la cuestión político-administrativa, quedó determinada en el capítulo II denominado "Bases generales para la administración y el gobierno del Distrito Federal", donde se determinaba que el ejecutivo sería el encargado del gobierno y la administración del Distrito Federal, pero lo ejercería a través de tres funcionarios: el gobernador, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas, quienes constituirían el Consejo Superior de Gobierno.

En el ámbito municipal, estableció, en los artículos 22, 23, 24 y 25 que: en cada una de las municipalidades en que se divide el Distrito Federal, habrá un ayuntamiento que residirá en la cabecera y que será electo popularmente en elección indirecta en primer grado. Asimismo, que en cada una de las municipalidades foráneas habrá un prefecto político que tendrá a su cargo el gobierno y la administración de los diferentes ramos del servicio público dentro de su circunscripción.[3]

[2] Gortari y Hérnández, *Memoria y encuentros*, 1988, t. I, p. 249.
[3] *Ley de Organización*, 1903, p. 21.

De acuerdo con esta ley, los ayuntamientos quedaron sujetos a las jefaturas políticas y perdieron su capacidad legal para cobrar impuestos, poseer bienes inmuebles, administrar servicios y contraer compromisos y obligaciones.

Es así que la Ley de 1903, si bien definió por primera vez la organización territorial y el gobierno político-administrativo del Distrito Federal, llevó a que este tuviera un carácter netamente administrativo que dependiera del presidente de la república y, en el caso de los ayuntamientos, los convirtió en meros cuerpos consultivos del gobierno federal.[4]

EN BÚSQUEDA DE UNA ORGANIZACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, como territorio, y la ciudad de México, como capital, se habían convertido en el sitio más importante del país, tanto por su simbolismo en la legitimación del poder como en el aspecto económico y financiero, por ello, los gobiernos revolucionarios buscarían establecer las bases para obtener una mejor organización político-administrativa.

Desde los inicios del movimiento maderista, una de sus principales banderas había sido la de recuperar el valor político de los ayuntamientos. Madero, preocupado por los problemas que presentaba la organización política del Distrito Federal, formó, en 1912, una comisión especial para que, en el término de dos meses, presentara un proyecto de ley sobre la reorganización política y municipal del Distrito Federal, con el objetivo de suprimir las jefaturas políticas y devolver a los ayuntamientos su carácter y autonomía municipal.

La comisión efectuó varias reuniones con los presidentes municipales, quienes manifestaron sus inconformidades con los límites municipales establecidos por la Ley de 1903, los cuales habían sido asignados de acuerdo con la "voluntad del ejecutivo", sin tomar en cuenta la historia, las tradiciones, los usos y las costumbres de cada pueblo o municipalidad. Además, señalaban que su dependencia del prefecto político había llevado a una vigilancia y control de sus funciones, y pedían que se les reintegraran sus bienes y el manejo de su presupuesto.

[4] Hernández, *El Distrito Federal*, 2008, p. 147.

Tomando en cuenta estas opiniones, un miembro de la comisión presentó un proyecto donde proponía que los problemas de la organización municipal en el Distrito Federal deberían resolverse de acuerdo con cinco puntos:

1. Establecer nuevos límites en cada una de las municipalidades,
2. Respetar los límites de cada municipalidad,
3. Respetar su administración política,
4. Respetar cada una de sus funciones, y
5. Respetar las formas de su hacienda municipal.

Estos cinco puntos contrarrestarían el poder de los prefectos y permitirían definir el carácter autónomo y político-administrativo de cada uno de los ayuntamientos.

Al hacer el balance general, la comisión reconoció la importancia que tendría el hecho de que los ayuntamientos del Distrito Federal recuperaran sus facultades que habían sido anuladas en la Ley de 1903, es decir, su personalidad política, administrativa, fiscal y municipal como ejemplo de una política democrática.

La propuesta de la comisión era que todas las municipalidades tuvieran autonomía económica y política. La primera propuesta se alcanzaría con el manejo de sus fondos y de sus presupuestos; mientras que la segunda, con la desaparición de las jefaturas políticas.

Desafortunadamente, la propuesta no pudo llevarse a cabo, porque nuevos nubarrones políticos aparecieron en el horizonte.

El gobierno maderista se vio cuestionado por las presiones políticas. Los campesinos reclamaban el cumplimiento de sus demandas sobre las tierras. Los terratenientes, los industriales y los inversionistas extranjeros, apoyados por el embajador estadunidense, fraguaron un golpe de Estado que culminó con la prisión y muerte de Madero. Durante diez días, la ciudad de México vivió los horrores de la guerra.

Como resultado del golpe de Estado, la presidencia de la república quedó en manos de Victoriano Huerta. Ante el triunfo de los golpistas, pronto se organizó una resistencia que llevó al levantamiento de grupos opositores. El 26 de marzo de 1913, Carranza lanzó el Plan de Guadalupe, el cual desconocía el gobierno de Huerta y lo declaraba como jefe del ejército constitucionalista.

El sentido democrático de los gobiernos municipales fue retomado por el movimiento carrancista. Al terminar el conflicto, Carranza insta-

ló su gobierno en la ciudad de México y se dispuso a restituir el orden constitucional y anular todas aquellas medidas porfiristas que afectaban la autonomía municipal. Así, el 4 de septiembre de 1914 se derogó la Ley de Organización Política del Distrito Federal de 1903.

Para que los ayuntamientos se pudieran elegir en el Distrito Federal y funcionar sin obstáculos, era necesario que previamente se le restituyeran a los municipios los ramos, caudales y bienes que tuvo a su cargo el gobierno federal en virtud de la Ley de 26 de marzo de 1903, a efecto de que, con la anticipación debida, organizaran sus servicios del modo que más les convinieran.[5]

Así, los ayuntamientos del Distrito Federal fueron recuperando sus derechos, acciones, rentas, impuestos y prerrogativas "que tenían desde el restablecimiento de la república y las que con posteridad se les hubiese conferido, [también recobraban] su personalidad jurídica".[6]

Pero el interés de Carranza para restablecer la autonomía municipal en el Distrito Federal quedó manifestado al publicar, el 15 de diciembre de 1916, el Reglamento para los ayuntamientos provisionales de las municipalidades foráneas del Distrito Federal, estas municipalidades eran las doce señaladas en la Ley de 1903, pero no se incluía a la ciudad de México.

"El gobierno de las expresadas municipalidades, estará a cargo de Ayuntamientos Provinciales nombrados por el Gobernador del Distrito […] Los Ayuntamientos provisionales funcionaran desde su instalación hasta que sea substituidos por los Ayuntamientos electos, mediante los requisitos que señale la ley respectiva."[7]

En este reglamento, al excluirse a la ciudad de México, quedaba claro que Carranza buscaba modificar la estructura política de la capital, pues consideraba que la autonomía municipal de la ciudad podía convertirse en un instrumento político que amenazara directamente la construcción del nuevo Estado.

[5] *México a través de los informes*, 1976, t. 16, vol. IV, p. 59.
[6] Rodríguez, "El año cero", 1996, p. 194.
[7] Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, 1988, t. I, p. 256.

EL DISTRITO FEDERAL EN EL PROYECTO CONSTITUCIONAL CARRANCISTA

El 1 de diciembre de 1916, Carranza presentó ante el Congreso Constituyente su proyecto para reformar la Constitución de 1857.

En este proyecto se proponía modificar el artículo 43 constitucional referente a la cuestión territorial del Distrito Federal, al establecer que el Distrito quedaba incorporado como parte de la federación, pero se establecía una nueva demarcación territorial que ampliaba sus límites, comprendiendo los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando los linderos con el Estado de México.[8]

Carranza dio a conocer a la comisión las razones por las cuales consideraba importante extender los límites del Distrito Federal, comprendiendo todo el Valle de México:

Primero, consideraba que el Valle de México presentaba una "extensión territorial con defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible",[9] pero que convertirían a la ciudad de México "en una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea del país",[10] en el caso de una invasión extranjera o de un golpe de Estado.

Segundo, la ampliación de límites permitiría aprovechar los recursos agrícolas e industriales del Valle de México que se beneficiarían con la intervención del presidente de la república y del gobernador del Distrito Federal para la obtención de las maquinarias más modernas para conseguir "una especie de cultivo intensivo y, por lo tanto, el máximum de producción".[11]

La tercera razón que señaló Carranza consistía en que algunos pueblos se encontraban más cercanos al Distrito Federal que a sus respectivos estados, lo cual facilitaría su comercio, su transporte "y el progreso de su cultura general".[12]

Para Carranza, esta nueva delimitación territorial del Distrito Federal era muy importante porque se le consideraba como una unidad

[8] Tena, *Leyes fundamentales*, 1978, p. 775.
[9] *Debates legislativos 1917*, 1992, p. 41.
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*
[12] *Ibid.*

geográfica, económica y militar, convirtiéndolo en una fortaleza fácilmente defendible.

> Haciendo del Distrito Federal una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia; se establece, efectivamente, la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objetivo, y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los estados, que ya no tendrían más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.[13]

Este artículo no fue aprobado y la comisión de Constitución acordó conservar el mismo territorio que había fijado la ley porfirista. Lo que se aceptó fue, tal como lo había establecido la Constitución de 1857, que en el caso de que los poderes se trasladaran a otro lugar, se erigiría el estado del Valle de México con los límites que le asignara el Congreso de la Unión.

Respecto a la organización interna en el artículo 73, se proponían cinco cuestiones importantes:

1. Que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades, cada una de ellas tendría la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2. Que cada una de las municipalidades estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, con excepción de la municipalidad de México, la que estaría a cargo del número de comisionados que determinaría la ley.

3. Que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador, que dependería directamente del presidente de la república [...] Los comisionados, a cuyo cargo estaría la administración de la ciudad de México, también serían nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.

4. Los magistrados y jueces de Primera Instancia del Distrito Federal serían nombrados por el Congreso de la Unión.

[13] *Ibid.*

5. El Ministerio Público en el Distrito Federal estaría a cargo de un procurador general que dependería directamente del presidente de la república, quien lo nombraría y removería libremente.[14]

Es importante señalar que la propuesta carrancista giró en torno a dos cuestiones fundamentales: primero, la dependencia del Distrito Federal del ejecutivo y del Congreso de la Unión; segundo, el deseo de quitarle el derecho de municipio libre a la ciudad más importante –política, económica, social y demográficamente– del país.

Al presentarse este proyecto ante el Congreso, los carrancistas sustentaron que la desaparición del municipio libre de la ciudad de México se debía principalmente a que:

La existencia del municipio libre era incompatible con la presencia de los poderes de la federación en una misma población; la autonomía del ayuntamiento en los asuntos de su competencia podría llevar al sometimiento de los poderes federales en ramos afines a su estructura de gobierno; la presencia de la policía municipal motivaría la concentración de tropas federales en la capital, ya que la municipalidad de México carecía de recursos propios para solucionar sus requerimientos y necesidades, por lo tanto, era el gobierno federal quien la subsidiaba, y que dentro de un mismo espacio no podían convivir las formas y actividades del gobierno local con las del gobierno federal.

Por otra parte, los radicales y anticarrancistas, encabezados por Heriberto Jara –defensor del régimen municipal–, alegaron que la ciudad de México carecía de recursos porque algunos de ellos habían pasado a ser recaudados por el gobierno federal, y que los subsidios no eran exclusivos de la ciudad, sino que también se habían otorgado a otras municipalidades del Distrito Federal, y que políticamente no existía la incompatibilidad entre el gobierno local y el federal:

> Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un Estado, porque existe la misma relación. Los poderes municipales, en relación con los poderes del Estado, están en igual proporción que los poderes muni-

[14] Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, 1988, t. I, p. 258.

cipales en relación con los federales de la ciudad de México. No hay por qué temer que exista un conflicto.[15]

Respecto a la falta de recursos, Jara señaló que no se podía considerar como una causa, puesto que el ayuntamiento de la ciudad de México podía contar con importantes contribuciones, si estas llegaran a sus arcas y no a las del gobierno federal. Además, "era indispensable que [...] el funcionamiento administrativo de la municipalidad de México será mucho mejor dependiendo de un Ayuntamiento libremente elegido y compuesto de ciudadanos en quienes sus electores vean a los hombres progresistas, siempre dispuestos a trabajar por el engrandecimiento de la ciudad que se confía a su custodia".[16]

Por su parte, el diputado Rafael Martínez de Escobar consideró muy débiles los argumentos presentados por la comisión, dejando claro que detrás de la propuesta de cambiar el régimen municipal de la ciudad de México, había un gran interés político que buscaba romper con el centralismo y el predominio económico, político, social y cultural de la ciudad, además de evitar que los grupos reaccionarios pudieran formar parte del ayuntamiento y convertirse en elementos hostiles al gobierno.

Durante las discusiones del proyecto carrancista se pudo apreciar el enfrentamiento entre las facciones políticas de los grupos parlamentarios. Por una parte, los carrancistas buscaban romper con el monopolio de la ciudad, imponer su centralización y su federalización. Por otro, el grupo de los parlamentarios querían elevar a principios constitucionales las libertades políticas y sociales proclamadas por la revolución. Para Carranza era necesario controlar al Distrito Federal como núcleo de poder, pero, sobre todo, a la ciudad de México, cuya poderosa oligarquía urbana, podía convertirse en el centro de las facciones opositoras.

Ante los debates generados y para establecer una mejor organización en el régimen interior del Distrito Federal, Paulino Machorro y Narváez, diputado por el estado de Jalisco y representante de la comisión, propuso a la asamblea que la fracción VI del artículo 73 se votara en dos partes: la primera donde se hacía referencia a que los ayuntamientos de cada municipalidad, incluyendo al de la ciudad, fueran de elección po-

[15] *Ibid.*, p. 259.
[16] *Ibid.*, t. I, p. 264.

pular, y la segunda, que indicaba que la municipalidad de México estaría a cargo de comisionados, cuyo número estaría determinado por la ley. La primera fue aprobada por unanimidad y la segunda fue negada por 90 votos contra 44.

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Ahora bien, al promulgarse la Constitución, el Distrito Federal conservó sus límites territoriales fijados por la ley porfirista de 1898, y se reafirmó la propuesta de la Constitución de 1857 de que, en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asignara el Congreso General.

Sin embargo, en el texto constitucional no se señaló que, para trasladar los poderes federales a otro sitio, sería necesario hacer primero una reforma constitucional.

Asimismo, el gobierno interior del Distrito Federal quedó a cargo de un gobernador que dependía y sería nombrado o removido por el presidente de la república. El gobierno de las municipalidades estaría a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa. También se conservó la participación paritaria en el Senado y el sufragio universal y directo.

EL DISTRITO FEDERAL Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. SEGUNDA LEY DE ORGANIZACIÓN

Una vez promulgada la Constitución, Carranza regresó a la ciudad de México, la cual retomó su carácter de capital federal y sede de los poderes. Nuevamente se presentaron los problemas entre un gobernador del Distrito Federal no electivo y los ayuntamientos electos por el voto popular.

El 14 de abril de 1917, el gobierno carrancista, siguiendo la propuesta de la Constitución, promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que estaba compuesta por quince capítulos y dos artículos transitorios. En el primero, se señalaba que la ley entraría en vi-

gor el 1 de mayo de 1917, mientras que el segundo hacía referencia a que donde no hubiera ayuntamientos el gobernador del Distrito Federal lo nombraría provisionalmente con el fin de poder efectuar las elecciones.

En cuanto a los temas de los capitulados se refería lo siguiente: el capítulo I, a la forma de gobierno del Distrito Federal y de los territorios, quedando establecido que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la república y podría ser nombrado o removido por este. El capítulo II, a las calidades, facultades y obligaciones del gobernador del Distrito Federal, disponiendo que para ser gobernador se requería:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos,

2.Tener 25 años cumplidos,

3. No pertenecer al Estado eclesiástico, y

4. No estar en servicio activo en el ejército federal.[17]

En el artículo 6° se señalan las obligaciones del gobernador del Distrito Federal: promulgar y hacer cumplir las leyes federales y las emitidas por el Congreso de la Unión; cumplir las órdenes y resoluciones del presidente de la república; cuidar la seguridad de los caminos, calzadas y canales; prestar los auxilios que requirieran el poder judicial y los ministerios públicos de la federación y del Distrito Federal; vigilar las penitenciarías y cárceles; cuidar el cumplimiento de los reglamentos; cuidar que los servicios públicos estuvieran bien atendidos; vigilar la contabilidad de la tesorería; formar los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional; formar los censos, las estadísticas y cada año el presupuesto de egresos e ingresos y rendir cada año la cuenta del gasto anterior.

Del capítulo III hasta el capítulo VIII se establecen los artículos para la Secretaría de Gobierno, el tesorero, la beneficencia pública, la instrucción primaria, la seguridad pública y los caminos y obras públicas.

El capítulo IX se refiere a la administración municipal y comprende del artículo 45 hasta el artículo 75. En ellos se contempla al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización político-administrativa del Distrito Federal y se reconoce que cada una de las municipalidades estaría a cargo de un ayuntamiento, cuyos miembros serían electos por elección popular directa. Los ayuntamientos se reno-

[17] *México a través de los informes*, 1976, t. 16, vol. 2, p. 637.

varían por mitad cada año, por lo tanto, los regidores o concejales sólo durarían dos años, pero podrían reelegirse. El ayuntamiento de la ciudad de México estaría integrado por 25 regidores y por quince regidores cada una de las otras municipalidades del Distrito Federal. Tendrían la obligación de formar cada año sus presupuestos de ingresos y egresos y remitirlos al presidente de la república, quien podía hacer observaciones o modificaciones, o bien aprobarlos. Un punto muy importante quedó establecido en los artículos 67 y 68:

> Los ayuntamientos no podrán contraer deudas, ni otorgar concesiones, ni celebrar contratos obligatorios por más de dos años, si no es con autorización expresa del Congreso de la Unión.
>
> Los ayuntamientos en ningún caso podrán conceder a particulares o compañías el uso exclusivo de las calles, ni otorgar privilegios ni concesiones que constituyan un monopolio, pues en todo caso, lo que se concede a un particular o compañía, se concederá también, en igualdad de circunstancias, a los demás que lo soliciten.[18]

El artículo 72 define los requisitos necesarios para ser regidor, que eran: ser mexicano en ejercicio de sus derechos; ser vecino de la municipalidad con residencia efectiva de dos años; saber leer y escribir; no haber sido declarado en quiebra; no ser ebrio consuetudinario, ni jugador habitual; no pertenecer al ejército federal por lo menos seis meses antes del día de la elección; no haber sido condenado; no estar en funciones como presidente municipal o como secretario del ayuntamiento, por lo menos cuatro meses antes de la elección; no tener mando de la fuerza pública en la municipalidad; no pertenecer al Estado eclesiástico ni ser profesor ni inspector ni ayudante de instrucción primaria en las escuelas municipales de la localidad.

> Las funciones del presidente municipal quedaron asentadas en los artículos 76 y 77.
>
> El presidente del ayuntamiento de cada municipalidad tendrá el carácter de primera autoridad política local; y en consecuencia a él le corresponde publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos,

[18] *Ibid.*, p. 645.

> sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad; prestar su apoyo cuando se solicite por autoridad competente; legalizar exhortos y demás documentos que deban surtir sus efectos fuera de la jurisdicción respectiva; expedir certificados de vecindad; imponer las multas o arrestos que correspondan por infracciones de los reglamentos de policía; ser el jefe de la policía o fuerza de seguridad del lugar y disponer de ella para asuntos del servicio público, salvas las excepciones establecidas en esta ley, y conservar cuidadosamente el orden y la tranquilidad pública.
>
> El presidente municipal de cada localidad tendrá especialmente a su cargo todo lo relativo a establecimientos de detención, festividades cívicas, diversiones públicas, juegos permitidos por la ley, expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros y coches, registro civil e inspección de pesas y medidas, pero en estos ramos será auxiliado por las respectivas comisiones del ayuntamiento.[19]

Con la Ley de Organización de 1917, y a diferencia de la Ley de 1903, se cumplía con los intereses constitucionales de establecer en el Distrito Federal el municipio libre, a pesar de los intereses de Carranza por contrarrestar la autonomía municipal de la ciudad de México.

Esta ley dejó claro que tanto al Distrito Federal como a las municipalidades se les otorgaba autonomía presupuestaría, pero también se les asignaron otros ramos que demandaban mayores egresos. El constante déficit presupuestario y la falta de recursos para el pago de los servicios que les correspondían motivaron constantemente quejas y reclamos.

El 1 de mayo de 1917 entró en vigor esta ley, y el 10 de junio se instalaron los ayuntamientos correspondientes a la municipalidad de México y a las demás municipalidades del Distrito Federal.

La reinstalación de la autonomía municipal no fue una garantía suficiente para afirmar su permanencia y su efectividad. Diversos factores se conjugaron para dificultar su consolidación y poner en duda la funcionalidad de sus órganos de gobierno. Los enfrentamientos entre las instancias de poder –el gobierno federal, el gobernador del Distrito Federal y los ayuntamientos– fueron constantes que, aunadas a las luchas de las facciones políticas por controlar los ayuntamientos, provocaron una grave inestabilidad política dentro del Distrito Federal.

[19] *Ibid.*, p. 647.

La participación de las facciones políticas –como el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y del Partido Nacional Cooperativista (PNC)–[20] en los procesos electorales municipales llevaron a que todos ellos, incluyendo al de la ciudad de México, se convirtieran en focos de enfrentamiento con el poder central.[21] Esta situación llevó al gobierno carrancista a continuar afirmando la ineficacia del régimen municipal en la ciudad.

El 2 de octubre de 1918, Carranza solicitó al Congreso que nuevamente se discutiera la segunda parte de la fracción 2 del artículo 73, donde se señala que en cada una de las municipalidades existiría un ayuntamiento con excepción de la municipalidad de México, la que estaría a cargo del número de comisionados que determinara la ley.

"Señalaba como causas principales: la pobreza de su presupuesto; la insolvencia para sufragar sus gastos y su dependencia de la federación y afirmaba que 'si el gobierno de la ciudad quedaba en manos del Ejecutivo, todos los servicios podrían atenderse con una mayor eficacia'."[22]

"Todas las exigencias de elevada categoría de la ciudad de México, por costosas que resulten, serán satisfechas. De lo contrario, se viviría una vida municipal indigna de la Metrópoli del país, no bastando las contribuciones municipales, a menos de ser excesivas, a la satisfacción de los egresos del ayuntamiento, según la mente de la Constitución."[23]

La propuesta fue aprobada por la Cámara de Senadores, pero al pasar a la de Diputados, se abrió el debate. Durante la discusión del proyecto, el diputado Eliseo Céspedes consideró que la penuria presupuestaria era una constante de todos los municipios del país, por lo que, para solucionar los problemas de la Hacienda municipal era necesario una reforma fiscal, y que el Congreso no había señalado las contribuciones requeridas por la ciudad. Le preocupaba que el argumento de la deficiencia presupuestaria sirviera de base para desaparecer a todos los municipios libres del país. La propuesta carrancista fue enviada a una comisión que se encargaría de investigar el verdadero estado de la Hacienda municipal de la ciudad de México y remitir un informe que serviría de base para emitir un dictamen.

[20] El PNC fue fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens y Rafael Pérez Taylor; el PLC se formó en 1916, y entre sus fundadores estaban Álvaro Obregón, Pablo González, Benjamín Hill, Eduardo Hay y Cándido Aguilar. Véase Ulloa, "Constitución", p. 502.

[21] Matute, "Las dificultades del nuevo", 1995, pp. 193-197.

[22] "Discurso del presidente", 1966, vol. III, pp. 4-26.

[23] *Ibid.*, p. 4.

Mientras la Cámara de Diputados esperaba el informe y emitía su dictamen, los partidos políticos se aprestaron para participar en la contienda electoral para elegir a los ayuntamientos del Distrito Federal. Contendían los partidos Nacional Cooperativista y Liberal Constitucionalista. El proceso no fue muy limpio, estuvo lleno de irregularidades que buscaban favorecer a los candidatos del gobierno carrancista.

> Habiéndose enterado uno de nuestros redactores de que, en la primera calle de Pasteur, número cuatro, perteneciente a la colonia de Santa Julia, municipalidad de Tacuba, se había registrado un mayúsculo escándalo poco tiempo después de instalarse la casilla, acudió a aquel lugar, donde fue informado ampliamente por el encargado de la mesa, señor José de J. Hernández. Nos dijo dicho señor que como a las 9:15 de la mañana, y cuando varias personas habían ido a depositar su voto, se presentó el profesor Raymundo Cortés Navarro, acompañado de quince personas, […] y un capitán que vestía uniforme de la Academia del Estado Mayor. El profesor Navarro, al enterarse de que hasta ese momento había obtenido mayoría, candidatura distinta a la del "PLC", que él representaba, rompió el acta y, dirigiendo palabras soeces a los miembros de la mesa, los amenazó, al mismo tiempo que el capitán sacaba un revólver de la bolsa y apuntaba al presidente de la casilla.[24]

El Distrito Federal entró en un enardecido clima político, tales fueron las protestas que en el caso de las elecciones en la ciudad se tuvo que formar una junta de honor para resolver el conflicto entre el PNC y el PLC, quienes declaraban triunfadores a sus respectivos candidatos.

En enero de 1919 se reconoció el triunfo del PNC. Para la opinión pública, la decisión se consideró como un triunfo de la democracia, pero para el presidente Venustiano Carranza, fue un golpe que le llevó a reafirmar su idea de la necesaria desaparición de la municipalidad en la capital federal.

Los conflictos electorales continuaron presentándose en las elecciones de 1919. Los ayuntamientos, fueran cooperativistas o liberal-nacionalistas, utilizaron el fraude, la corrupción y la represión para obtener el triunfo en las elecciones. El gobierno carrancista perdió el control de casi todos los ayuntamientos del Distrito Federal, pero conservó el de la ciudad

[24] Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, 1988, p. 315.

de México. Carranza se enfrentó a una creciente oposición política, tanto en los ayuntamientos como en el Congreso. Su gobierno veía crecer día a día un movimiento laboral urbano. Tranviarios, electricistas e inquilinos exigían mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo. Para restaurar y consolidar la economía urbana, pero, sobre todo, para no romper su liderazgo revolucionario, Carranza estableció acuerdos políticos con sectores importantes dentro del movimiento laboral de la ciudad de México. Reafirmó su alianza con la Casa del Obrero Mundial, la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).[25] Desde 1918 y hasta 1924, miembros de la CROM fueron electos para ocupar cargos en los ayuntamientos y establecieron un control tanto en las obras públicas como en los servicios y en la política laboral del Distrito Federal.

Las crecientes inconformidades de los diferentes grupos sociales en contra de la política carrancista fueron en constante aumento y se acentuaron aún más cuando se volvió a presentar el cambio de poder. Carranza designó a su sucesor y Álvaro Obregón, desde su retiro en Sonora, lanzó su candidatura, apoyado en un programa moderado de garantías a la propiedad privada, al capital y a las inversiones extranjeras. El país vio nuevamente dividirse el escenario político, esta vez entre carrancistas y obregonistas. Una sola cosa unía a Carranza y a Obregón, su animadversión a la existencia del municipio libre en la ciudad de México. Así, en 1928, siendo candidato presidencial, Álvaro Obregón propuso la desaparición de los municipios, no sólo en la ciudad de México, sino en todo el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

A lo largo de su historia, el Distrito Federal se fue conformando como una entidad particular y relevante en la vida nacional. Su organización político-administrativa y territorial estuvo vinculada al proceso de la historia política y legislativa del Estado nacional.

Constituciones y regímenes fueron y vinieron, pero la existencia o permanencia del Distrito Federal siempre estuvo ligada a la importancia

[25] Davis, *El leviatán urbano*, 1994, p. 59.

del régimen federal; su territorio primero estuvo conformado por la municipalidad de México, donde se albergaba la ciudad de México como sede de los poderes y capital federal, posteriormente, sus límites se ampliaron incorporándose nuevas municipalidades, lo cual generó interposiciones en las diferentes actividades de sus órganos políticos.

El deseo de hacer del Distrito Federal una entidad representativa del régimen lo llevó a convertirse en el espacio político donde confluían y se entrelazaban las relaciones políticas, las negociaciones entre las diferentes fuerzas y donde se concentraba el alto potencial político-social que impactaba al país. Es por ello que, otorgarle una organización político-administrativa fue una búsqueda constante entre los diferentes grupos políticos, una organización que permitiera definir su territorio y las propias características de su gobierno.

Durante los años de inestabilidad política, el Distrito Federal aparecía y desaparecía y en su régimen interno perdía funciones, limitaban su gobierno y casi siempre escaseaban sus recursos. Fue durante el porfiriato cuando la organización territorial y político-administrativa presentó a una entidad vinculada directamente al ejecutivo. Para justificar este control y esta centralización, se emitió, en 1903, la primera Ley de Organización.

Al triunfar la revolución, las ideas de establecer entidades con libertades políticas llevaron a la anulación de la ley anterior, y se emitió, en 1917, la segunda Ley de Organización, la cual se fundamentó en el respeto al municipio libre como la base en la organización del Estado.

Sin embargo, para el gobierno de Carranza y, posteriormente, para el de Álvaro Obregón, el Distrito Federal debía de concebirse como una entidad política dependiente totalmente del ejecutivo y del Congreso de la Unión, olvidándose del respeto a la libertad municipal.

En 1928 se emitió la tercera Ley de Organización, donde el Distrito Federal se convirtió en una entidad carente de libertades municipales y dependiente totalmente del ejecutivo y en materia legislativa del Congreso de la Unión. A lo largo de toda la conformación normativa del Distrito Federal siempre se buscó su control y dependencia política y económica del gobierno federal.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Davis, Diane E., *El leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Debates legislativos 1917. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

"Discurso del presidente Venustiano Carranza al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso, 1 de mayo de 1919" en *Los presidentes de México ante la nación*, México, Cámara de Diputados, 1966, vol. III.

Gortari, Hira de y Regina Hernández Franyuti, *Memoria y encuentros. La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, México, Departamento del Distrito Federal/Instituto Mora, 1988, t. I.

Hernández Franyuti, Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, México, Instituto Mora, 2008.

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, México, Secretaría de Gobernación/Imprenta del Gobierno, 1903.

Matute, Álvaro, "Las dificultades del nuevo Estado" en *Historia de la revolución mexicana, 1917-1924*, México, El Colegio de México, 1995.

México a través de los informes presidenciales. La ciudad de México, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. III.

Rodríguez Kuri, Ariel, "El año cero: el Ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914-agosto 1915)" en Carlos Illades y Ariel Rodríguez, *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, México, Colegio de Michoacán/UAM, 1996.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1978*, México, Editorial Porrúa, 1978, 8ª edición.

Ulloa, Bertha, *La Constitución de 1917*, México, COLMEX, 1983.

LA LEY SOBRE RELACIONES FAMILIARES EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Martha Eva Rocha Islas

La lucha militar y política entablada entre el gobierno emanado de la Soberana Convención Revolucionaria en Aguascalientes en 1914, sostenido por villistas y zapatistas, y el de Carranza y sus seguidores, establecidos en Veracruz hasta la ocupación de la ciudad de México, nuevamente por los carrancistas el 1 de junio de 1916, presionó al primer jefe a radicalizar su programa social, contenido en el decreto del 12 de diciembre de 1914, las adiciones y reformas al Plan de Guadalupe:

Venustiano Carranza, como primer jefe y encargado del poder ejecutivo, se comprometía a:

> Expedir y poner en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas […] y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.[1]

En este espíritu de igualdad, las mujeres que ya habían dado muestras de su compromiso y activa participación revolucionaria,[2] frente al

[1] *Cincuentenario de las adiciones*, 1964, p. 35.

[2] Sobre las diversas formas de participación de las mujeres en la revolución, véase Rocha Islas, *Los rostros de la rebeldía*, 2016.

afán de legitimación de los caudillos, plantearon ideas y debatieron por distintos medios las condiciones de desigualdad prevalecientes entre hombres y mujeres, apoyando los proyectos emancipadores como la Ley del Divorcio de 1914 y la promulgación de la Ley sobre Relaciones Familiares, de abril de 1917.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN TORNO A LA FAMILIA

Los antecedentes inmediatos respecto a la legislación en materia familiar se encuentran primero en el Código Civil de 1870, promulgado para el Distrito Federal y territorio de la Baja California e inspirado en el modelo francés y español, extendiendo sus raíces hasta el derecho romano. En el título preliminar se establece que la ley civil es igual para todos sin distinción de personas ni de sexo, pero deja abierta la puerta para las excepciones.[3] En esta legislación, el matrimonio se define como "la sociedad legítima de un solo hombre y una sola mujer que se unen en vínculo indisoluble para perpetuar su especie y ayudarse a llevar el peso de la vida".[4]

El Código Civil de 1884 sustituyó al de 1870, y estuvo vigente durante el porfiriato y el periodo revolucionario hasta 1917. El nuevo código reproduce casi en forma literal el contenido del de 1870, con algunos cambios, inspirado en el liberalismo decimonónico y en la confianza en el individuo. Respecto a la libertad contractual señala, para ambas partes, el compromiso, respecto al divorcio establece el mutuo consentimiento pero aun sin la disolución del vínculo.[5] "Las ideas de igualdad, de respeto irrestricto a la persona considerada como individuo en sí misma y en sus bienes, y de la libertad contractual como base de las relaciones económicas".[6] Ambos códigos se mantuvieron vigentes hasta que las propuestas revolucionarias de justicia social, emanadas durante la guerra civil, empezaron a tomar cuerpo en las leyes promulgadas por los distintos caudillos.

[3] Baqueiro Rojas, "El derecho de familia", 1971, p. 380.
[4] *Ibid.*, p. 381.
[5] Cruz Barney, "La codificación civil", 2012, p. 15.
[6] González, "Notas para el estudio", 1981, pp. 75-76.

En relación con la legislación familiar, durante la estancia del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en Veracruz, promulgó el decreto de Ley del Divorcio, el 29 de diciembre de 1914. Dicho decreto modificaba el concepto del matrimonio para toda la vida. En dos artículos se expone lo siguiente:

> Art. 1º. Se reforma la fracción IX del artículo 23 de la Ley, del 14 de diciembre de 1874 reglamentaria de las Adiciones y Reformas de la Constitución Federal, decretada el 25 de diciembre de 1873, en los términos siguientes:
>
> Fracción IX. El matrimonio podrá disolverse en cuanto al vínculo, ya sea por mutuo y libre consentimiento de los cónyuges cuando el matrimonio tenga más de tres años de celebrado, o en cualquier tiempo por causas que hagan imposible o indebida la realización de los fines del matrimonio, o por faltas graves de alguno de los cónyuges, que hagan irreparable la desavenencia conyugal. Disuelto el matrimonio, los cónyuges pueden contraer una nueva unión legítima.
>
> Art. 2º. Entretanto se restablece el orden constitucional en la República, los Gobernadores de los Estados quedan autorizados para hacer en los respectivos Códigos Civiles, las modificaciones necesarias, a fin de que esta ley pueda tener aplicación.[7]

Desde la perspectiva de Sara Montero, la promulgación de la Ley del Divorcio fue considerada en su momento como la más avanzada, ya que sólo señalaba una causal concreta, "el mutuo consentimiento", y dos más generales, la imposibilidad o indebida realización de los fines del matrimonio o las faltas que hagan irreparable la desavenencia conyugal.[8]

La razón principal que justifica el divorcio vincular –señala Jorge Adame– es que la mera separación sin disolución del vínculo era una situación contraria a la naturaleza y al derecho de todo ser humano a procurar su bienestar y satisfacer sus necesidades. También argumenta desde lo jurídico contractual que el matrimonio es un contrato civil que se adquiere por voluntad, y por lo mismo, puede disolverse por la volun-

[7] En el artículo transitorio se menciona que dicha ley sería publicada por Bando y Pregonada, comenzando a surtir sus efectos desde dicha fecha. Constitución y Reformas, Veracruz, 29 de diciembre de 1914, en SCJN, Departamento de Jurisprudencia, 1914, p. 22.

[8] Montero Duhalt, "Antecedentes sociohistóricos", 1981, p. 659.

tad de los contrayentes. Además resulta conveniente para todas las clases sociales como factor de moralización de la vida conyugal y familiar, en la medida en que evita el concubinato y el mantenerse en una relación no deseada por el resto de sus vidas.[9] No obstante, se hacía hincapié que el divorcio vincular sólo debía llevarse a cabo en casos de excepción, cuando la mala relación de los consortes ya fuera irreparable y la separación la única solución.

La promulgación de la ley generó controversia. Hermila Galindo Acosta, la feminista más sobresaliente del constitucionalismo, vio con agrado la promulgación de la ley del divorcio. Laura Orellana, una de sus biógrafas, señala la posibilidad de que Galindo haya incidido en su formulación. El decreto de ley no sólo fue aplaudido sino defendido por Hermila en distintos foros, ya que consideraba que su promulgación era el principio del reclamo de los derechos civiles de las mujeres.[10]

El 29 de enero de 1915 se hicieron las modificaciones pertinentes en el Código Civil de 1884, aún vigente en la sociedad mexicana. Los artículos 155 y 159 sobre el matrimonio y el capítulo V relativo al divorcio, en su artículo 226 señalaba: "El divorcio es la disolución legal del vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro".[11] Dos decretos más, promulgados por Carranza, adicionaron aspectos a la ley del divorcio, el del 27 de mayo de 1916 declaraba: "Las sentencias de divorcio dictadas antes de la vigencia de la ley del 29 de diciembre de 1914 producirán los efectos de la presente ley, quedando en consecuencia roto el vínculo matrimonial, y los divorciados en aptitud de contraer nuevo matrimonio."[12]

La del 17 de junio de 1916, modificó el contenido de la fracción IX respecto al tiempo mínimo que debía transcurrir en el matrimonio para demandar divorcio, reduciéndolo de tres a un año.[13]

Los señalamientos que se hicieron respecto al interés de Carranza por promulgar la ley como parte de los compromisos revolucionarios de justicia social, establecen la posible presión de cercanos colaboradores de su gobierno. Se argumentaba que tanto Félix F. Palavicini como Luis Ca-

[9] Adame, *El matrimonio civil*, 2004, pp. 36-37.
[10] Orellana, "La mujer del porvenir", 2001, p. 116.
[11] Montero Duhalt, "Antecedentes sociohistóricos", 1981, p. 659.
[12] *El Constitucionalista, Órgano Oficial*, 1916, t. III, núm. 174, p. 1.
[13] *Diario Oficial*, t. IV, 4ª época, núm. 1, 1916, p. 1.

brera, tenían interés personal en que se promulgara la ley. Sin embargo, más allá de las presiones personales, dicho compromiso se había planteado y consignado en las Adiciones y reformas al Plan de Guadalupe.

El ingeniero Palavicini promovió ante el juez 5º civil del Distrito Federal, el licenciado Carlos Francoz, juicio de divorcio en contra de María Piñeiro, el 14 de septiembre de 1915, concluyendo el trámite el 2 de octubre del mismo año. En el cuerpo de la demanda, las causales señaladas eran el adulterio de la esposa y el abandono del domicilio conyugal. Los hijos y sus bienes quedaron bajo la patria potestad del padre. Una vez divorciado Palavicini contrajo segundas nupcias el 10 de noviembre, con la cubana Bernabela Hernández.[14] Todo el proceso transcurrió muy rápido. Al respecto, Ana Lidia García señala que el divorcio fue adquiriendo cada vez mayor importancia en la práctica cultural de los habitantes del Distrito Federal.[15]

El asunto del divorcio siguió formando parte de las agendas de discusión en distintos encuentros. En el Segundo Congreso Feminista, celebrado en Mérida, Yucatán, en diciembre de 1916, Hermila Galindo elaboró un trabajo sobre la ley del divorcio carrancista, para abonar la discusión. Menciona dicha ley como benéfica, al referirse a las mujeres de clase media que por su educación y costumbres viven dedicadas al hogar y a la familia; si el matrimonio resultara un fracaso, ellas se convierten en víctimas del marido, ya que no están preparadas para trabajar. Además, desde los valores morales que permean a la sociedad, ellas padecen la segregación en la medida en que la Iglesia católica condena la ruptura del vínculo. Las mujeres entonces deberán afrontar las consecuencias. Por otro lado, señalaba que obligar a los cónyuges ya divorciados a la abstinencia, lo que en realidad se propiciaba eran las uniones pasajeras e informales que al final atentan contra la familia y la sociedad.[16]

Hermila se pronunció partidaria de que las mujeres eligieran al cónyuge, evitando que fueran los padres los que decidieran.

[14] *Tribunal Superior de Justicia del D. F.*, 9 de junio de 1915, en Archivo General de la Nación (AGN), Archivo Histórico, caja 1294, folio 225785, 5 cuadernillos.

[15] García Peña, "El divorcio en el Distrito Federal", 2016, p. 138.

[16] Jaiven y Ramos, *Mujeres y revolución*, 1993, p. 261.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante el periodo de debates del Congreso Constituyente realizado en el teatro Iturbide de Querétaro, a partir del 1 de diciembre de 1916, el conjunto de asuntos tratados en las diferentes sesiones fue lo que llevarían a la promulgación de la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917. Se discutieron temas de interés para las mujeres como la educación, los derechos laborales y el sufragio femenino. Las reformas de los dos primeros fueron incorporadas en los artículos 3º y 123, respectivamente. En el primero quedó establecida la educación laica, mientras que en el segundo, se dispuso salario mínimo igual para hombres y mujeres, una jornada diaria de ocho horas de trabajo, protección a la maternidad y la prohibición de trabajos insalubres y peligrosos para las mujeres y los menores de 16 años.[17] En relación con el voto femenino se presentaron tres iniciativas, dos a favor, la de Hermila Galindo y la del general Salvador González Torres, y una en contra suscrita por Inés Malváez.[18] Dicha propuesta de voto no prosperó, y los artículos 34 y 35 se redactaron con el genérico de ciudadanos.

En el ámbito de la legislación familiar, hubo un intento de introducir el asunto del divorcio vincular. En la 63 sesión ordinaria, del 26 de enero de 1917, se llevó a cabo en el Constituyente, la revisión del proyecto del artículo 129, el cual reproducía el párrafo incorporado a la Constitución de 1857, proveniente de la Ley de julio de 1859, que declaraba el matrimonio como un contrato civil; el diputado David Pastrana Jaimes propuso que se adicionara al artículo: "el matrimonio es un contrato civil disoluble", y en apoyo a su iniciativa afirmaba que la promulgación del decreto de divorcio permitía la inclusión de dicho párrafo como precepto constitucional. Sin embargo, no hubo debate sobre dicha propuesta de adición y se aprobó el artículo en los mismos términos de la Constitución de 1857.[19] Legislado en el artículo 130, relativo a la libertad de cultos, se consignó lo siguiente: "el matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden Civil, en los

[17] *Diario de los debates*, 1985, t. II, p. 602.
[18] *Ibid.*, pp. 829-830.
[19] *Ibid.*, pp. 972-974. Véase Adame, *El matrimonio civil*, 2004, p. 39.

términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan."[20]

LEY SOBRE RELACIONES FAMILIARES

Dos meses después de promulgada la Constitución, Venustiano Carranza expidió la Ley sobre Relaciones Familiares, entre el 14 de abril y el 11 de mayo de 1917, y fue publicada de forma fraccionada en el *Diario Oficial*. La Ley en su conjunto consta de 52 capítulos, con 547 artículos que legislan y norman lo concerniente al derecho familiar.

En la exposición de motivos, Carranza expresa que la promulgación de la ley obedece a la necesidad de "establecer la familia sobre bases más racionales y justas, que eleven a los consortes a la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo, de propagar la especie y fundar la familia".[21] Continúa señalando de manera crítica que las viejas ideas romanas conservadas en el derecho canónico daban autoridad absoluta al paterfamilias romano sobre la esposa y los hijos, y que el cristianismo no modificó, más bien reforzó el poder y autoridad absoluta del marido sobre la mujer. A continuación, se señalan los fundamentos revolucionarios relativos a los cambios que debía contener la nueva legislación familiar, basados en las ideas modernas de igualdad que deben prevalecer en las instituciones sociales y, en este caso, en las familiares; el centro de la nueva legislación debería estar puesto en la mujer que había padecido un sometimiento ancestral. Los temas objeto de la ley y las modificaciones correspondientes se refieren al matrimonio, el divorcio y los hijos, así como lo concerniente a dichos asuntos de familia.

En relación con el matrimonio, la gran modificación señalada en el artículo 13 del capítulo II se refiere a la posibilidad de disolverlo en los siguientes términos: se trata de "un contrato civil entre un hombre y una mujer, que se unen con vínculo disoluble para perpetuar su especie y ayudarse a llevar el peso de la vida".[22] La disolución apunta al nuevo concepto de divorcio vincular de la Ley de 1914, contenida en el capítulo VI de la Ley de Relaciones Familiares, que trataremos más adelante.

[20] *Ibid.*, p. 1216.
[21] Carranza, *Ley sobre relaciones familiares*, 1917, p. 3.
[22] *Ibid.*, p. 17.

En dicho capítulo se habla sobre las características y requisitos necesarios para la celebración de dicho contrato, así como los impedimentos del mismo.

Las reformas de mayor trascendencia, además del nuevo concepto de matrimonio, tienen que ver con la igualdad de derechos y de autoridad de los cónyuges en el hogar. De mutuo acuerdo debían decidir sobre la educación y administración de los bienes de los hijos; permanece el carácter monógamo y heterosexual del matrimonio, y los cónyuges estaban obligados a guardarse fidelidad. Se señala también la obligación del marido como responsable de proporcionar alimentos a la familia y hacer los gastos necesarios para el sostenimiento del hogar. Al reconocer el derecho de las mujeres casadas a administrar y disponer de sus bienes, también se les exige contribuir al gasto familiar.[23] En la nueva legislación las mujeres pueden comparecer y defenderse en un juicio, celebrar toda clase de contratos en relación con sus bienes, al mismo tiempo se les otorga libertad de decisión; esto es, dar poder a su marido para que se los administren, así como establecer un domicilio diferente al del consorte, en caso de separación. Sin embargo, la pregonada igualdad era limitada, ya que paradójicamente establecía que el cuidado del hogar y de los hijos correspondían a la mujer, por lo que no podía prestar servicios fuera del ámbito del hogar sin el consentimiento del esposo.

La autorización del marido respecto al compromiso de la mujer a prestar un servicio determinado, duraría sólo el tiempo estipulado en dicho servicio.[24]

La edad mínima requerida para casarse –de doce años, para las mujeres, y catorce, para los hombres– se incrementó a catorce y 16, respectivamente. La mayoría de edad para ambos sexos se adquiría a los 21 años; pero si la mujer permanecía soltera –a diferencia de los hombres– no podía abandonar la casa paterna, ni disponer libremente de su persona y de sus bienes hasta cumplir 30 años.[25]

En lo concerniente a la paternidad y al reconocimiento de los hijos legislado en los capítulos del VIII al XII de la Ley de Relaciones, se mantuvo la diferencia entre hijos legítimos y naturales, sólo abolió la designación infamante de espurios. De los primeros sólo se reconocen los que

[23] *Ibid.*, p. 22.
[24] *Ibid.*, p. 23.
[25] Artículos 478 y 479, en *ibid.*, p. 84.

nacieron 180 días después de celebrado el matrimonio y todos aquellos nacidos dentro de los 300 días siguientes a la disolución del matrimonio, ya sea por nulidad del contrato, fallecimiento o divorcio. Se señalan en los distintos artículos las causas por las que pueden desconocerse a los hijos legítimos, como el adulterio de la madre o el contraer segundas nupcias dentro del periodo estipulado como prohibido para celebrar la segunda unión. La legitimidad del hijo se demuestra a través del acta de nacimiento y, en su defecto, también con la del matrimonio. Si no se puede comprobar, todo hijo nacido fuera del matrimonio se tipifica como hijo natural.[26] La ley contempla el reconocimiento legal de los hijos naturales, pero no su legitimidad; para que ellos pudieran ser legitimados, era necesario llevar a cabo el matrimonio de los padres. El asunto de la adopción también se legisló en el capítulo XIII, como el acto legal por el cual una persona mayor de edad acepta a un menor como hijo, adquiriendo el compromiso y responsabilidades del menor adoptado, en tanto se le consideraría hijo natural.[27]

En el proyecto de Ley del Matrimonio que decretó Emiliano Zapata en 1915, como parte de los acuerdos de la Soberana Convención Revolucionaria, ambas diferencias quedaron eliminadas mostrando un espíritu más avanzado. "Cesa la distinción entre los llamados hijos legítimos, naturales y espurios. En lo sucesivo todos ellos gozarán de iguales derechos."[28]

En la Ley de Relaciones se contempla que antes de cumplir 21 años, hombres y mujeres se consideran menores de edad y sus padres y ascendientes ejercen sobre ellos la patria potestad, así como sobre los bienes de los hijos legítimos, legitimados, naturales y adoptados. Para los padres se señala la obligación de educarlos adecuadamente y se les concede el derecho de corregirlos y castigarlos, de manera prudente y mesurada; con ello, se buscaba evitar el abuso del menor indefenso. Respecto a los bienes del menor que le pertenezcan, corresponde legalmente administrarlos a quien o quienes ejercen la patria potestad, priorizando en el hombre (padre o abuelo) el manejo de dichos bienes, aunque debería consultar a la esposa y requerirá del consentimiento expreso de ella, para realizar actos importan-

[26] Capítulo XI, art. 186, en *ibid*., p. 45.
[27] Capítulo XIII, en *ibid*., pp. 49-51.
[28] Artículo 5 del proyecto zapatista de la Ley sobre el Matrimonio, en Espejel, Olivera y Rueda, *Emiliano Zapata*, 1988, pp. 314-315.

tes relacionados con la administración de los mismos. La patria potestad –se señala– termina con la mayoría de edad de los hijos.

El matrimonio de un menor producía el derecho de emancipación, tema que fue objeto de un capítulo en la ley, ya que sólo se le concedía su libertad personal, finalizando la patria potestad incluso cuando el matrimonio fuera disuelto por muerte o divorcio a solicitud de algún cónyuge, sin embargo, respecto a sus bienes, la administración seguía en manos de quienes tuvieren la patria potestad o tutela. Además, se le seguía considerando menor para entablar cualquier juicio, supeditado a la representación de padres o tutores, hasta llegar a la mayoría de edad. Emancipado, gozaría de libertad completa para el manejo de sus intereses (realizar contratos de venta, enajenación, hipoteca, entre otros). También se abría la posibilidad de que, cumplidos los 18 años, si el menor mostraba aptitudes y buena conducta, se le concediera el derecho a administrar sus bienes, pero siempre bajo la supervisión y vigilancia de los padres o tutores.[29]

Respecto a los bienes de los cónyuges en el matrimonio,[30] se señala que ambos contrayentes, al celebrar el contrato matrimonial, conservarán la propiedad y administración de los bienes que les pertenezcan, y las ganancias que produzcan no serán comunes como lo estipulaba el Código de 1884, sino que corresponden al dueño de los mismos. De igual manera, los salarios, honorarios y ganancias que obtengan por servicios personales, profesionales, de comercio o industria les pertenecen en lo individual, aunque también se contempla que los cónyuges pueden pactar y compartir entre ambos algún o algunos bienes que posean.[31] Además, el marido puede conceder a la mujer una parte de los productos de su trabajo, y en relación con sus bienes una representación mayor que la mujer le conceda en los suyos. El espíritu fundamental en esta nueva ley era proteger los bienes personales, esto es, la separación de bienes, y sería hasta las modificaciones del Código Civil de 1928 cuando quedaron reglamentadas ambas opciones de contrato matrimonial entre los cónyuges, tanto la de separación de bienes como la del régimen de sociedad conyugal.

El asunto del divorcio fue una de las reformas de mayor trascendencia en la nueva legislación al permitir a los consortes, una vez sepa-

[29] Artículos 476 y 477, en Carranza, *Ley sobre relaciones familiares*, 1917, pp. 83-84.
[30] Capítulo XVII, arts. 270 a 284, en *ibid.*, pp. 56-58.
[31] Artículo 273, en *ibid.*, p. 56.

rados, contraer una nueva unión legítima. El divorcio quedó contenido en el capítulo VI de la Ley de Relaciones Familiares. Además de establecer el mutuo consentimiento para disolverlo, se señalaban once causales que estaban consideradas en el Código Civil de 1884, sobre el divorcio no vincular, las cuales eran: el adulterio de uno de los cónyuges, el nacimiento de un hijo en los primeros meses del matrimonio concebido fuera de este, la propuesta del marido de prostituir a su mujer, la incitación o coacción de un cónyuge a otro para que cometiera un delito, el abandono injustificado del hogar por más de un año, la sevicia o amenazas graves, la acusación judicial calumniosa de un cónyuge a otro, el vicio de la embriaguez, el tener uno de los cónyuges antes del matrimonio una enfermedad crónica incurable, contagiosa o hereditaria, que el otro ignorara; el conato para corromper a los hijos, o algún otro hecho inmoral grave como los anteriores.[32]

Además, se introdujeron nuevas causas como la incapacidad para cumplir los fines del matrimonio (esterilidad), el contraer durante el matrimonio una enfermedad crónica o incurable y contagiosa o hereditaria (sífilis, tuberculosis, enajenación mental incurable), asunto que causó polémica, ya que se consideraba la medida desmesurada e inmoral, si la enfermedad se habría presentado durante la convivencia matrimonial; uno de sus críticos, Ricardo Couto, comentó también lo injusto de dicha causal en el sentido de que si uno de los cónyuges tuviera la desgracia de enfermar, se autorizara al otro a dejarlo;[33] también el abandono injustificado del domicilio por seis meses (en vez de un año), el haber cometido uno de los cónyuges un delito que alcanzara pena de prisión por más de dos años, o que un cónyuge hubiera ejecutado contra el otro o contra sus bienes, un acto que mereciera pena de un año, y, finalmente, el hecho de que un cónyuge hubiera demandado el divorcio o la nulidad del matrimonio, y su denuncia no hubiera prosperado.

Una vez divorciados, se abría, para los consortes, la posibilidad inmediata de contraer un nuevo matrimonio; para la mujer sólo pasados 300 días de la disolución del primero (el tiempo transcurrido permitía comprobar que no estuviese embarazada del exmarido), y transcurridos dos años de la sentencia de divorcio, si la causa fuere el adulterio de uno

[32] Adame Goddard, *El matrimonio civil*, 2004, p. 45.
[33] *Ibid.*, p. 52.

de los cónyuges.[34] Se avanzaba en la legislación, pero con reservas, ya que si el adulterio era cometido por la mujer, siempre sería causa de divorcio, mientras que, en el caso del marido, sólo se tomaba en cuenta si concurrían determinadas circunstancias, las cuales eran:

> I. Que el adulterio haya sido cometido en la casa común; II. Que haya habido concubinato entre los adúlteros, dentro o fuera de la casa conyugal; III. Que haya habido escándalo o insulto público hecho por el marido a la mujer legítima; IV. Que la adúltera haya maltratado, de palabra o de obra, o que por su causa se haya maltratado de alguno de esos modos, a la mujer legítima.[35]

Al admitirse la demanda de divorcio, y mientras transcurrían los procedimientos judiciales, si la mujer era la culpable, quedaría depositada en casa de una persona decente, a petición del esposo, y los hijos, al cuidado del cónyuge no culpable.

Por otro lado, el divorcio en el proyecto zapatista de Ley del Matrimonio resultaba más favorable hacia la mujer, en el sentido de señalarlo como el efecto de terminar el vínculo matrimonial, pero con la obligación económica del marido hacia la mujer, "mientras ella no entre en segundas nupcias y viva honestamente y sin que dicha declaración perjudique los derechos de los hijos, ni los esposos, como padres para proveer a la subsistencia y educación de ellos".[36] En el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Soberana Convención Revolucionaria, el asunto del divorcio contenido en el artículo 22 y aprobado por la Convención en la sesión del 6 de mayo de 1915, por 65 votos a favor y doce en contra, establecía: "por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio se favorece la emancipación de la mujer cimentando la unión conyugal sobre la mutua estimación y el amor y no sobre las mezquindades del prejuicio social".[37] Sin duda, esta ley era más radical y ofrecía mayores beneficios a las mujeres, pero el

[34] *Ibid.*, p. 38.

[35] Artículo 77, en *ibid.*, p. 28.

[36] Artículo 3 del Proyecto de Ley sobre el Matrimonio, en Espejel, Olivera y Rueda, *Emiliano Zapata*, 1988, p. 315.

[37] El divorcio quedó comprendido y aprobado en el artículo 22 del Proyecto de Programa, artículos aprobados hasta octubre de 1915 y versión de 1916. En el debate del artículo, en el que se expresaron posiciones radicales y conservadoras, al final se impuso el espíritu innovador atendiendo a los principios de justicia sostenidos por los socialistas. Villegas Moreno, *Antonio Díaz Soto y Gama*, 2010, pp. 364-368, 552.

programa de la Convención sólo quedó como un conjunto de propuestas innovadoras, ya que el carrancismo, en su retorno a la ciudad de México en 1916, como ya se señaló, se vislumbró como la facción triunfante.

Ana Lidia García ha señalado que el divorcio tuvo diferentes significados para mujeres y hombres, favoreciendo mayormente a ellos, en el sentido de que promovieron juicios de divorcio para conseguir su libertad civil, dejando el hogar para volverse a casar, mientras que las mujeres recurrieron a este como una forma de libertad y autonomía económica.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A partir de que se promulgó la Ley sobre Relaciones Familiares fue cuestionada su constitucionalidad, en el sentido de que Venustiano Carranza la expidió sin que pasara por un proceso de discusión y consulta pública previas. Tampoco pasó por el Congreso Constituyente en funciones, incluso se desconoce quiénes tuvieron el encargo de redactarla, es decir, los autores de la ley; también fue criticada la forma tan precipitada de hacerla.[38]

En las Adiciones al Plan de Guadalupe, la promulgación de la Constitución y la Ley sobre Relaciones Familiares, Carranza y sus seguidores se habían comprometido a revisar las leyes vigentes y legislar en beneficio de las clases más desprotegidas, incluyendo a las mujeres, quienes no sólo habían participado activamente en el proceso revolucionario y, en tanto género, habían estado presentes en el espacio público desde finales del siglo XIX, luchando por modificar la condición de desigualdad persistente entre hombres y mujeres. Ellas hicieron planteamientos en los que estaba presente un espíritu más igualitario entre los géneros, en asuntos como la educación y el trabajo asalariado.

Además, propusieron y apoyaron la petición del sufragio femenino, que transformaría a las mujeres en ciudadanas plenas, así como el divorcio vincular; ambas peticiones no quedaron legisladas en la nueva Constitución. Sin embargo, la promulgación de la Ley sobre Relaciones Familiares sí incluyó reformas de trascendencia modificando sustancialmente la normatividad contenida en el Código Civil de 1884.

[38] Adame, *El matrimonio civil*, 2004, p. 42.

Entre estas reformas se pueden señalar: la regulación del matrimonio bajo normas más igualitarias para ambos cónyuges, tanto en sus relaciones personales como en la educación de los hijos y en la administración de los bienes; así, la nueva ley eliminó la potestad marital, y el estatus jurídico de la mujer quedó casi en igualdad con el hombre. "Casi", porque persistieron algunas restricciones para las mujeres, que fueron resolviéndose en el Código Civil de 1928 y subsecuentes.

La regulación de la patria potestad pasó a ser compartida por ambos padres encargados del bienestar de los hijos; asimismo, se abolió el estigma infamante de *espurios* a los hijos nacidos fuera del matrimonio y que no podían ser legitimados. Se reguló la adopción en cuanto al compromiso que adquieren los padres sobre el menor y su reconocimiento en los términos de los hijos naturales. En cuanto a los bienes, la legislación mostró avances al suprimir los gananciales considerados en el Código de 1884 y estableciendo el régimen de separación de bienes, a la vez que permitió compartirlos si era la voluntad de alguno de los consortes. Finalmente, la ley del divorcio vincular de 1914 y su incorporación a la Ley sobre Relaciones Familiares, puede considerarse un avance en la búsqueda de relaciones más igualitarias entre los géneros; para las mujeres sí representó un avance en su condición jurídica.

La legislación familiar contenida en la Ley de abril de 1917 fue una renovación total, un cambio de raíz que abrió nuevos derroteros a la sociedad, pero no estuvo exenta de posturas críticas que la consideraban perjudicial porque atentaba contra el orden establecido; más bien arremetía contra el poder patriarcal absoluto, en la medida en que las mujeres en la nueva legislación compartirían dicho poder. Con la revisión de la Ley y la promulgación del nuevo Código Civil de 1928, se fueron derogando las medidas aún discriminatorias hacia las mujeres y los hijos, e incorporando reformas sucesivas más justas e igualitarias.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

AGN Archivo General de la Nación.

Hemerografía

Diario Oficial, México.

El Constitucionalista, Órgano Oficial del Gobierno Constitucionalista de la República Mexicana, ciudad de México.

Bibliografía

Adame Goddard, Jorge, *El matrimonio civil en México (1859-2000)*, México, UNAM, 2004.

Baqueiro Rojas, Edgard, "El derecho de familia en el código de 1870", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, núms. 83-84 julio-diciembre, 1971, México.

Carranza, Venustiano, *Ley sobre Relaciones Familiares*, México, Talleres Gráficos de la Prensa, 1917.

Cincuentenario de las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, México, Secretaría de Gobernación, 1964.

Cruz Barney, Óscar, "La codificación civil en México: aspectos generales" en Óscar Cruz Barney, Luis René Guerrero Galván y José Enciso Contreras (coords.), *Código civil para el gobierno interior del estado de los Zacatecas, 1o. de diciembre de 1829*, México, UNAM, 2012.

Diario de los debates del Congreso Constituyente, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Secretaría de Cultura, 1985.

Espejel, Laura, Alicia Olivera y Salvador Rueda, *Emiliano Zapata. Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 1988.

García Peña, Ana L., "El divorcio en el Distrito Federal en los albores del siglo XX: la rebelión de los hombres", *Signos Históricos*, UAM, núm. 36, julio-diciembre, 2016, ciudad de México.

González, María del Refugio, "Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México", *Revista del Centro de Estudios Históricos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, núm. 12, pp. 65-127, 1981.

González, María del Refugio, *Estudios sobre la historia del derecho civil en México, durante el siglo XIX*, México, UNAM, 1981.

Jaiven, Ana Lau y Carmen Ramos, *Mujeres y revolución: 1900-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993.

Montero Duhalt, Sara, "Antecedentes sociohistóricos de la ley sobre relaciones familiares" en José Luis Soberanes y Guillermo F. Margadant, *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, UNAM, 1981.

Orellana, Laura, "La mujer del porvenir: raíces intelectuales y alcances del pensamiento feminista de Hermila Galindo, 1915-1919", *Signos Históricos*, UAM-Iztapalapa, núm. 5, enero-junio, 2001, México.

Rocha Islas, Martha, *Los rostros de la rebeldía. Veteranas de la revolución mexicana*, México, Secretaría de Cultura/INEHRM/INAH, 2016.

SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación], Departamento de Jurisprudencia, Semanario Judicial y compilación de leyes, México, 1914.

Villegas Moreno, Gloria, *Antonio Díaz Soto y Gama: intelectual revolucionario*, México, UNAM, 2010.

SOBERANÍA Y CONSTITUCIÓN EN OAXACA, 1917

Francisco José Ruiz Cervantes y Carlos Sánchez Silva

> Para los carrancistas que han ultrajado al Estado,
> pretendiendo acabar con su orden constitucional
> y que han traicionado a la Patria, no hay más
> argumentación que las armas.[1]

I. UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE OAXACA EN EL "AÑO CERO": 1917

No obstante el triunfo militar del constitucionalismo sobre la División del Norte a mediados de 1915, un año y medio después, es decir, en 1917, amplias zonas del país seguían siendo territorios en disputa. En el sur de México, la entidad oaxaqueña representa un claro ejemplo de esa confrontación, pues a pesar de que la capital del estado estaba en manos de los efectivos de la llamada División Veintiuno y desde ahí el general carrancista Jesús Agustín Castro concentraba el cargo de gobernador preconstitucional y comandante militar,[2] en regiones como la Mixteca, la Cañada, las Sierras Norte y Sur, la disidencia soberanista hacía sentir su presencia, al grado de que en la ciudad de Tlaxiaco, cabecera del distrito político de ese nombre, el gobernador José Inés Dávila había establecido la sede de su régimen, menguado, si se puede decir, pero simbólicamente alternativo.[3] En tanto el istmo, desde 1916 funcionaba como una jefatura

[1] Dávila, "Al pueblo oaxaqueño", Tlaxiaco, Oaxaca, 20 de enero de 1918.

[2] Sobre el origen y las acciones de esta División, véase Arellanes *et al.*, *Diccionario histórico*, 1997, pp. 84-85.

[3] De 1915 a 1920 en el estado de Oaxaca existieron dos gobiernos paralelos: uno, comandado por el licenciado José Inés Dávila, que declaró la soberanía estatal en junio de 1915; otro, que representaba a los constitucionalistas, y cuyos gobernantes y comandantes militares más representativos fueron el duranguense Jesús Agustín Castro y el guanajuatense Juan Jiménez Méndez. Sobre los antecedentes del movimiento soberanista, véase Sánchez Silva, *Crisis política*,

política y militar formalmente oaxaqueña, pero integrada en una zona que comprendía a los estados de Tabasco y Chiapas bajo el mando del jefe carrancista, Salvador Alvarado.[4]

Cuando en Querétaro se iniciaban las sesiones del Congreso constituyente y menos de una decena de representantes –no todos oaxaqueños– se apersonaban en el teatro Iturbide de aquella ciudad, designado sede de los trabajos legislativos, efectivos de la División Veintiuno ingresaron al distrito de Ixtlán y sin encontrar mayor resistencia ocuparon la cabecera y la mina de Natividad; y de ahí continuaron su marcha para llegar a territorio chinanteco. Para no enfrentar el desgaste de una guerra de guerrillas, dado que los serranos armados se habían dispersado por los agrestes terrenos de su región, la fuerza expedicionaria dio vuelta atrás y regresó a los Valles Centrales de la capital oaxaqueña, amagados por las guerrillas serranas. En tanto en la Mixteca tenían lugar combates alrededor de poblaciones importantes para los bandos en guerra, como lo eran Tlaxiaco, sede del gobierno soberanista encabezado por el licenciado José Inés Dávila, y Nochixtlán, "enclave estratégico" del carrancismo en territorio soberanista.[5]

Como en el resto del país, la nueva Carta Magna fue promulgada en la ciudad de Oaxaca por las autoridades carrancistas con el apoyo de los contingentes de la flamante Federación de Sindicatos Obreros de Oaxaca (FSO), asociación de reciente creación, organizada por los propagandistas de la Casa del Obrero Mundial adscritos a la fuerza militar constitucionalista en esos momentos.[6] De acuerdo con la crónica periodística de la época, también pasaron lista de presente los núcleos agraristas solicitantes de reparto de tierras en los valles centrales. Las autoridades militares y civiles recorrieron las calles principales de la ca-

1991; en relación con el movimiento soberanista en sí, consúltese Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca*, 1986, y Garner, *La revolución en la provincia*, 1988.

[4] Según Paul Garner el movimiento soberanista oaxaqueño "logró impedir que se implantara el constitucionalismo en el estado con anterioridad a 1920". Garner, La revolución en la provincia, 1988, p. 247.

[5] En relación con el movimiento soberanista en la Mixteca oaxaqueña, consúltese Herrera Cruz, "El movimiento de soberanía", 2014.

[6] Sobre las actividades de la Casa del Obrero Mundial en Oaxaca apoyando el proyecto carrancista, confróntese Garner, *La revolución en la provincia*, 1988, pp. 130-131, y Ruiz Cervantes y Sánchez Silva, "Prensa, política", 2006, p. 174.

pital suriana y colocaron en las paredes señaladas de antemano ejemplares del bando solemne.[7]

Con la promulgación de la nueva constitución, atrás quedaban los días del llamado "periodo preconstitucional" y se creaban las condiciones para que Venustiano Carranza se convirtiera, mediante elecciones, en presidente constitucional y no mero encargado del poder ejecutivo. De nueva cuenta, en la primavera de 1917, se organizaron al vapor candidaturas para integrar la representación legislativa estatal ante el Congreso de la Unión. Tan anómalo fue el procedimiento, que un conspicuo carrancista oaxaqueño y fundador en 1916 del Partido Liberal Constitucionalista, el militar Manuel García Vigil, pese a que fue "electo" por el gobernador carrancista Jesús Agustín Castro para representar a Oaxaca, rechazó tal nombramiento aduciendo serios vicios no sólo en su selección, sino en todo el proceso que integró a la representación legislativa oaxaqueña ante el Congreso constituyente nacional; no obstante ello, en mayo de 1917, Venustiano Carranza protestaba el cargo de presidente ante el pleno del Congreso nacional.[8] Con este retorno formal al orden constitucional, un nuevo panorama se abría en el país y, aún en los territorios ocupados del sur, como era el caso de Oaxaca, parecía que el momento de la negociación política había llegado.

En sus *Memorias*, el general serrano Isaac M. Ibarra refiere que, a inicios del mes de marzo de 1917, una comisión de representantes caracterizados de la sociedad oaxaqueña solicitó su ingreso a territorio controlado por la División Sierra Juárez, para entrevistarse con el jefe de las Fuerzas Defensoras del Estado, el licenciado Guillermo Meixueiro. El objetivo de la comisión era conocer la postura de la fuerza beligerante ante el cambio de la situación política en el país, pues la existencia de una nueva carta magna prefiguraba el retorno del orden constitucional, al tiempo que manifestaban que la sociedad oaxaqueña era partidaria del cese de hostilidades militares en la entidad. En suma, saber cuáles serían las condiciones del movimiento rebelde para concluir el conflicto militar. Meixueiro contestó que él sólo representaba el mando militar de las

[7] La señora María Paulo de Hernández, autora de un libro sobre el puerto oaxaqueño de Salina Cruz, contó a uno de los autores de este trabajo que ella, siendo joven, había leído a la multitud la Carta Magna de 1917. Sobre los eventos para jurar la Constitución de 1917 en Oaxaca, véase Ruiz Cervantes, *Dos gobiernos*, 1985, p. 53.

[8] Sobre el comportamiento de García Vigil, confróntese Arellanes *et al.*, *Diccionario histórico*, 1997, pp. 102-103.

Fuerzas Defensoras del Estado, pero que estaba subordinado al titular del gobierno soberanista, y que por tal razón no podía dar una respuesta, prometiendo, en cambio, que la inquietud la haría llegar al jefe del ejecutivo local, el licenciado Dávila.[9]

Llama fuertemente la atención que los comisionados no intentaron conocer directamente la postura del gobernador Dávila y esperaron que Meixueiro cumpliera su palabra. Sin embargo, el viaje a la Mixteca para consultar con el mandatario la postura que el movimiento soberanista debería tomar ante el advenimiento de la constitución de 1917, demoró varios meses. Fue hasta el otoño de ese año cuando el secretario particular de Meixueiro, el licenciado Onésimo González, realizó el viaje. En ese lapso, Carranza designó como gobernador y comandante militar del estado al general Juan Jiménez Méndez en marzo de 1917, en sustitución del también general Castro que pasó a ocupar el cargo de subsecretario en la Secretaría de Guerra y Marina. El nuevo titular del ejecutivo local era también miembro de la División Veintiuno y, para más señas, hasta antes de su nombramiento había comandado la 1ª Brigada de la mencionada División y había dirigido la campaña carrancista en la Sierra Juárez por estos años.

En este contexto resulta relevante destacar la forma en que estos dos generales, que ocuparon sucesivamente la gubernatura y comandancia miliar de Oaxaca entre 1915 y 1919, sostuvieron una lucha ideológica para arrebatarles a los líderes soberanistas no sólo las banderas de la legalidad constitucional de 1857, sino también a sus máximos líderes nacionales: Benito Juárez y Porfirio Díaz. Por ejemplo, el 16 septiembre de 1915, el general Castro, al dirigir un manifiesto al pueblo oaxaqueño, lo concluye con estas simbólicas palabras: "¡Imitad al ilustre serrano de Guelatao, sabiendo ser dignos mexicanos antes que buenos oaxaqueños!"[10] Es decir, que los oaxaqueños, más allá de defender su "chovinismo exacerbado", dieran muestras de querer construir una verdadera nación, tal como lo había hecho Juárez en su momento; por su

[9] A fines del siglo XX, un descendiente del licenciado Meixueiro escribió que su padre miraba con buenos ojos esa gestión porque la situación con el advenimiento de la nueva carta magna y la convocatoria de elecciones presidenciales cambiaba el panorama político en el país y en la entidad, y era necesario que el movimiento tuviera una posición al respecto. Meixueiro Hernández, *Guillermo Meixueiro*, 1989, p. 43.

[10] "Manifiesto de Jesús Agustín Castro al pueblo oaxaqueño", Salina Cruz, Oaxaca, 16 de septiembre de 1915 en Arellanes *et al.*, *Diccionario histórico*, 1997, p. 134.

parte, el general Jiménez Méndez, meses antes de sustituir en el poder a Castro, y cuando se le encomendó liderar la campaña contra las fuerzas serranas en su territorio, hizo lo propio lanzando su proclama en octubre de 1916, donde después de poner en evidencia los formas caudillistas y caciquiles de los líderes serranos, particularmente de Meixueiro, llama a los habitantes de la Sierra Juárez a que sigan el ejemplo "del indígena inmortal de Guelatao".[11]

Pero si bien esta era una fase de la lucha de los carrancistas por arremeter contra los soportes histórico-ideológicos de los líderes soberanistas, en el terreno de la política práctica, Jiménez Méndez utilizó el Campo Marte de la ciudad de Oaxaca como espacio para las ejecuciones de los enemigos del carrancismo. Así, el 2 de abril de 1917, ante un pelotón militar murió el célebre revolucionario zacatecano, exvillista y uno de los funcionarios del gobierno de la Convención: el general José Isabel Robles. Fue ejecutado ante la expectación de los oaxaqueños, siguiendo el camino que antes tomó el importante jefe soberanista Javier Córdova, puesto fuera de la ley por Castro, en marzo de 1916, y también el ingeniero minero Howard L. Elton, acusado de espiar en favor del líder serrano Meixueiro, por lo que también fue pasado por las armas en diciembre de 1916.[12] No está de más señalar que antes de esas fechas, no habían ocurrido acontecimientos similares en la década revolucionaria en la "pacífica" capital oaxaqueña. En 1912 y 1914, se tenía el registro de hombres que habían muerto en los combates en las cercanías de la ciudad, pero no habían presenciado la parafernalia que trae consigo un fusilamiento.

Por otra parte, a su regreso de Querétaro, varios diputados constituyentes de origen oaxaqueño, miembros del Partido Constitucionalista local, se propusieron fortalecer su formación política con vías a las próximas elecciones federales, e incluso para el caso que se dieran unas eventuales elecciones de gobernador, tal como ocurrió en otros estados de la república. Para estar preparados, comenzaron a editar su órgano informativo y de propaganda titulado: *La Evolución*, e hicieron del veterano opositor maderista y legislador constituyente, el licenciado Juan Sánchez, su candidato a la gubernatura. Como en 1914, en 1917 no hubo

[11] "A los habitantes de la Sierra de Ixtlán", octubre de 1916, suscrito por el general Juan Jiménez Méndez, en *ibid.*, p. 147.

[12] Iturribarría, *Oaxaca en la historia*, 1955, pp. 359-360.

proceso electoral estatal a nivel del ejecutivo. Sánchez quedaría nuevamente con un palmo de narices y Oaxaca siguió siendo una excepción en el panorama nacional bajo la égida del general Jiménez Méndez.

En este proceso de reacomodo político se va a operar la municipalización educativa derivada del ordenamiento constitucional de febrero de 1917 y del voluntarismo carrancista para fortalecer al "municipio libre" haciéndolo cargo del gasto educativo. Así que el ayuntamiento oaxaqueño tuvo que asumir el compromiso con las dificultades propias del momento crítico para la economía local. En tanto las crisis de las finanzas públicas afectaban al profesorado de educación primaria, en el gremio docente se hacía evidente la separación que la política militante había traído a sus filas. Así, en las páginas de *La Evolución*, eran denunciados docentes por ser "reaccionarios", al haber simpatizado en el pasado con la bandera soberanista. Las estrecheces presupuestarias y las desavenencias internas propiciaron que un grupo docente buscara emplearse en otras latitudes, particularmente en el noroeste del país. Entre los exiliados se encontraron los docentes Ángel Ábrego y Victoriano González.[13] Para su suerte, en más de una ocasión, su competencia profesional fue más importante que la adhesión a la bandera constitucionalista.

En este año, derivadas de la Ley del 6 de enero de 1915, tuvieron lugar las primeras afectaciones de tierras tomadas de las haciendas de los Valles Centrales, en particular dos en el distrito de Etla y una al oriente de la ciudad capital, en las cercanías de El Tule. De acuerdo con el colega Anselmo Arellanes Meixueiro, se repartieron en ese año 1 276 hectáreas de desigual calidad. Por su parte, los afectados, integrantes de la Liga Central de Agricultores, Comerciantes e Industriales, asociación formada para enfrentar grupalmente la andanada constitucionalista, consiguieron la asesoría de prominentes abogados locales para detener los afanes expropiatorios promovidos por la Comisión Local Agraria.[14]

Mientras se conocía la respuesta del movimiento soberanista, en la ciudad de Oaxaca, para fortalecer un polo de apoyo hacia el gobierno de Jiménez Méndez, los integrantes del Partido Constitucionalista organiza-

[13] El profesor Sánchez Pereyra en su obra *Los profesores oaxaqueños*, 2018, p. 105, destaca que el profesor oaxaqueño Aarón Pacheco regresó en 1916 con la misión de reclutar docentes, la cual tuvo éxito pues regresó a Sonora con 60, entre ellos el maestro Victoriano González.

[14] Arellanes, *Oaxaca: reparto*, 1999, p. 132. Datos semejantes se encuentran en el primero de dos tomos coordinados por Leticia Reina sobre la *Historia de la cuestión*, 1988.

ron un acto para conmemorar el tercer aniversario de la toma de Oaxaca el 14 de noviembre de 1914 por el extinto general carrancista Luis Jiménez Figueroa.[15] El evento consistió en una cabalgata que recorrió varias calles y concluyó en un acto en el Paseo Juárez "El Llano". Destacar la figura del extinto militar oaxaqueño, opositor desde el maderismo, enemigo jurado de los líderes serranos, era vital para los constitucionalistas locales que durante el gobierno soberanista habían sido hostilizados o al menos obligados a guardar discreto silencio so pena de ser encarcelados.

En tanto, había novedades en el campo enemigo. De acuerdo con el testimonio de Ibarra, la comisión que encabezó Onésimo González salió para la Mixteca, atravesando sin contratiempos zonas bajo vigilancia del ejército constitucionalista, y ya internado en territorio mixteco localizó en el pueblo de Chalcatongo a Dávila, en donde se le hizo saber de la inquietud de la sociedad oaxaqueña. De acuerdo con el testimonio del soberanista serrano, el mandatario cerró toda posibilidad de arreglo político al descalificar al constitucionalismo. No obstante que Venustiano Carranza era ya presidente constitucional, Dávila no reconocía la legitimidad del cargo, al igual que despreciaba la validez jurídica de la Constitución votada en Querétaro y, según los testimonios de la época, el abogado oaxaqueño expresó que cualquier arreglo con el político norteño lo consideraría una traición a los ideales del movimiento soberanista y al gobierno que él representaba. La consigna revelaba la intransigencia a cualquier acercamiento político. Dávila, según testimonio de partidarios cercanos, prefería morir antes que rendirse. Es precisamente en esta coyuntura cuando el gobernador Dávila lanza desde Tlaxiaco su manifiesto del 20 de enero de 1918, en el que remarcaba que: "Para los carrancistas que han ultrajado al Estado, pretendiendo acabar con su orden constitucional y que han traicionado a la Patria, no hay más argumentación que las armas."[16]

[15] Aunque Venustiano Carranza se lavó las manos arguyendo que ni él ni su hermano Jesús estaban detrás de este "golpe de Estado", existen evidencias de que Jiménez Figueroa le escribió a Carranza para informarle que había apresado al gobernador del estado, el licenciado Francisco Canseco, al licenciado José Inés Dávila y a varios diputados locales, y le señalaba que "desde esta fecha el gobierno de Oaxaca está en poder de la Revolución Constitucionalista. Espero superiores órdenes". Véase Archivo Histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante AHSDN), México, 14 de noviembre de 1914, /XI/481.5/209, caja 112, f. 206.

[16] "Al pueblo Oaxaqueño", Tlaxiaco, Oaxaca, 20 de enero de 1918, en Centro de Estudios de Historia de México-Carso (en adelante CEHM-Carso), fondo XXI, carpeta 122, leg. 13641,

Sin embargo, la existencia de una nueva Carta Magna propició que la elite afincada en la ciudad de Oaxaca demandara a la dirigencia del movimiento soberanista una definición clara. La separación territorial jugó en contra de la existencia de una posición unificada. La postura de Meixueiro a partir de los documentos depositados en el Archivo Histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional (AHSDN) da a entender que el abogado serrano era favorable a abrir conversaciones, pero manteniendo las banderas de la soberanía, en tanto Dávila, por principio rechazaba cualquier acercamiento. Para Carranza, por su parte, no había otra vía que la rendición incondicional.[17]

Ante la negativa de los disidentes, y ante la perspectiva de la ruptura del liderazgo soberanista, por la desconfianza que se había generado, el mando militar esperó unos meses y en 1918 emprendió una campaña militar que diezmó la resistencia en la Mixteca, convirtiendo a Dávila en jefe errante perseguido por las guerrillas carrancistas hasta lograr su muerte en combate en la cuadrilla de San Lucas, municipio de Santiago Ixtayutla, distrito de Jamiltepec, el 31 de mayo de 1919. Para poder confirmar la ejecución de Dávila de manera fehaciente y para que sirviera como escarmiento para los demás opositores al régimen carrancista, quienes la llevaron a cabo, le cortaron la cabeza, la depositaron en una caja de madera con cal viva y la remitieron a la capital oaxaqueña para ser exhibida públicamente.[18]

En esta misma tesitura, la ofensiva en la Mixteca contrastó con la pasividad hacia las fuerzas serranas. En ese contexto creció un cuestionamiento al interior de la División Sierra Juárez hacia el hasta entonces líder indiscutido, Guillermo Meixueiro. Fisura que bien puede interpretarse como una división, por un lado, entre los "viejos caudillos serranos", representados en esta coyuntura por el mismo Meixueiro y, por la otra, con la "nueva generación de caudillos serranos", tales como Onofre Jiménez Ramírez e Isaac M. Ibarra. El resultado fue el encumbramiento de este último como jefe de las fuerzas serranas, la separación de Meixueiro

doc. 1. Sobre la actitud intransigente de Dávila, confróntese Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca*, 1986, p. 117.

[17] Dávila, como Jorge Vera Estañol, consideraban que los carrancistas tenían ya su constitución: "el almodrote de Querétaro". Véanse, respectivamente, Vera Estañol, *Historia de la revolución*, 1976, p. 577, y Matute, *Historia de la revolución*, 1995, p. 164.

[18] No hubo tal exhibición pública y de inmediato se procedió a la inhumación en el Panteón General. Iturribarría, *Oaxaca en la historia*, 1955, p. 392.

del mando, su traslado hacia el vecino territorio de Villa Alta y, posteriormente, la salida hacia la porción sur de los Valles Centrales en donde operaba otro jefe regional soberanista, Enrique Brena, al mando de un contingente armado, conocido popularmente como "Los Cuerudos". Como corriente política y militar la soberanista inició su ocaso. Mantuvo las apariencias y, a nivel declarativo, se alió a fuerzas opositoras que en el país demandaban ante el presidente Wilson que desconociera a la administración carrancista, pero tal radicalidad en el caso oaxaqueño, contrastaba con la inacción militar y la parálisis política que caracterizaron al movimiento de la soberanía oaxaqueña hasta las vísperas de la sucesión presidencial de 1920.[19]

II. EPÍLOGO: OAXACA "HACIA ATRÁS Y HACIA DELANTE"

Estos son, escuetamente, los hechos más relevantes que sucedieron en Oaxaca en 1917. Sin embargo, para entender la actitud de la elite política oaxaqueña es preciso referirnos necesariamente a sucesos que tienen su cimiento en los orígenes mismos de esta entidad sureña como parte de la primera república federal mexicana, cuando junto con Zacatecas, Jalisco y Yucatán comandaron en 1823 la asunción radical del federalismo en tierras mexicanas. No obstante que Oaxaca participó activamente en este movimiento, llama la atención que para declarar su soberanía en 1915 no se haga referencia a este año de 1823, como sí lo hizo Chiapas en diciembre de 1914 con su Plan de Chiapas Libre que había enarbolado precisamente en el año de 1823.[20]

[19] Ramírez, *Historia de la revolución*, 1970, pp. 217-219, Ruiz Cervantes, *Los arreglos finales*, 1985, pp. 8-10 y *La revolución en Oaxaca*, 1986, pp. 121-125.

[20] Según Mario Vázquez Olivera, esta declaración, tras la caída de Iturbide, permitió que en abril de 1823 "las autoridades chiapanecas proclamaran la libertad de la provincia y reclamaron el derecho a decidir por sí mismas mantenerse unidas a México, o bien sumarse a la naciente república centroamericana. Como tal disyuntiva no se resolvió sino hasta septiembre de 1824, Chiapas gozó casi año y medio de plena autonomía. Debido a ello, los chiapanecos no participaron en los debates en torno a la organización de la república que tuvieron lugar dentro y fuera del Congreso Mexicano durante aquellos meses decisivos; de hecho, cuando finalmente acordaron unirse a la federación mexicana, ya la representación nacional había estipulado los fundamentos políticos del nuevo régimen". Véase Vázquez Olivera, "Chiapas mexicana", 2008, p. 583.

Particularmente, debido a los ataques de las fuerzas del general carrancista Jesús Agustín Castro, quien comandaba el estado desde septiembre de 1914 por instrucciones directas de Carranza. Dicha soberanía fue declarada bajo el mando del coronel chiapaneco Tiburcio Fernández Ruiz, hijo de hacendados y miembro de la División del Norte y quien había viajado por órdenes expresas de Pancho Villa para difundir la rebelión en la región y oponerse al control carrancista ejercido; dicha coyuntura fue aprovechada por los hacendados chiapanecos, quienes se rebelaron aprovechando el vacío de poder que significó la destitución de Carranza como jefe máximo.[21]

Para los oaxaqueños, en cambio, la historia importante empezaba en 1857 cuando bajo la égida de Benito Juárez declararon nuevamente su "soberanía" para defender esta carta magna como el origen del país dentro de los cánones republicanos federalistas; nuevamente en 1871, los oaxaqueños hicieron uso de esta facultad, aunque en este caso las miras eran para defender al otro personaje relevante de su pasado glorioso, don Porfirio Díaz.[22] Paradójicamente, contra lo que los partidarios de los hermanos Díaz consideraban "abusos extraconstitucionales" que Juárez había realizado al violar sistemáticamente la Carta Magna de 1857, particularmente en el principio del "sufragio efectivo, no reelección". Todo indica que esta defensa del "legalismo constitucional" era una burda maniobra que desde el estado de Oaxaca hacían don Porfirio y su hermano Félix "el Chato" Díaz, a la sazón gobernador del estado. Pese al fracaso del movimiento de los hermanos Díaz, estos dos pronunciamientos soberanistas decimonónicos de defensa de la "legalidad constitucional" servirán como el sustento legal para la asunción de la soberanía en 1915.

Sintomáticamente, quienes comandaron el decreto soberanista de 1915 unieron a sus dos prohombres, Juárez y Díaz, como los campeones de la legalidad jurídica y los hacedores de México con la Carta Magna de 1857. En sus palabras:

> Esos procedimientos [violentos y arbitrarios del carrancismo] son bien conocidos de todos para permitir que llegaran a implantarse *en el heroico y*

[21] Citado en Sánchez Silva, *Crisis política*, 1991, p. 162, y tomado de García de León, *Resistencia y utopia*, 1985, pp. 45-49.

[22] Un texto temprano sobre los movimientos soberanistas oaxaqueños, partidario de esta tesis, es el de Brachetti y Muñoz, *Monografía histórica*, 1980.

> *patriota estado de Oaxaca que siempre ha tomado participación activa en los grandes problemas nacionales defendiendo la Carta Magna* del golpe de Estado del Comonfort, hasta sacarla no solamente ilesa de la Guerra de Tres Años, sino completándola con las sabias Leyes de Reforma, verdadero cimiento de la paz nacional; que más tarde la sostuvo y fue bandera de triunfo en la Guerra de Intervención, restaurando la República *y que por último dio a esta más de treinta años de paz durante los cuales se conquistó nuestra hoy adolorida patria un lugar distinguido en el concierto de los pueblos cultos*. Y cuando estos antecedentes se presentan a nuestra memoria, no podemos, sin fallar a la gratitud, sin hacernos dignos de justo reproche de nuestros héroes, olvidar su ejemplo y dejar que se pierdan para siempre sus esfuerzos para legarnos una herencia de civismo sin límites, de patriotismo sin mancha, de abnegación sin asomo de egoísmo.[23]

Amén de estos dos antecedentes,[24] los soberanistas de 1915 parten de otro principio legal, que sin referirse a 1823, está anclado en la forma en que se diseñó el primer federalismo mexicano desde el nacimiento como república: el de la llamada "soberanía compartida", es decir, que si bien los estados reconocen que hay un poder federal central al que están subordinados, en lo que respecta a su régimen interior las entidades son "libres y soberanas" para darse las leyes que no pugnen ni contradigan las de corte federal. En esa misma tesitura, las entidades que componen la federación, si ven afectados sus intereses fundamentales, pueden reasumir su "soberanía" y romper el pacto de unión federativo.

Pero si bien la dirigencia oaxaqueña que decretó la soberanía de 1915 realizó una muy buena *lectura legal* para darle soporte a su movimiento, falló al omitir que había que hacer también una *lectura política* de la realidad que vivía el país. En una palabra, llama la atención que Venustiano Carranza, un exgobernador porfirista, quien llamaba a luchar contra Victoriano Huerta bajo su Plan de Guadalupe, que se asumía como defensa

[23] "Decreto número 14 del 3 de junio de 1915, por medio del cual se declara que el estado de Oaxaca reasume su soberanía", ciudad de Oaxaca, en Arellanes *et al.*, *Diccionario histórico*, 1997, p. 75. Las cursivas son nuestras.

[24] Además de estos antecedentes decimonónicos, en 1911 el gobernador del estado, Benito Juárez Maza, realizó un amago de decretar la soberanía estatal como respuesta a lo que él consideraba una injerencia del gobierno nacional encabezado por Francisco I. Madero frente al conflicto juchiteco. Sin embargo, no pasó de ser sólo un amago. Al respecto, véase Ramírez, *Historia de la revolución*, 1970.

del orden constitucional de 1857, y que llamara a su ejército "constitucionalista", percibiera que, si quería convertirse en el líder nacional, tendría obligadamente que "cambiar" para darle al país un nuevo orden constitucional. En una sola palabra: mientras Carranza sí cambió, y de ser un "viejo porfirista" se convirtió en un "nuevo revolucionario" acorde con los cambios que la misma lucha armada había generado, dándole un nuevo orden constitucional al país con la Constitución de 1917 y con ella "desarmara jurídica y políticamente" a la elite política oaxaqueña. Por su parte, la dirigencia soberanista no quiso cambiar, y cuando surgieron fisuras en su interior en el año de 1917 con la promulgación de la nueva Carta Magna, el gobernador Dávila nunca lo hizo y lo pagó con su propia vida en mayo de 1919. Meixueiro, por su parte, sí negoció con Pablo González en 1919, pero la muerte lo sorprendió y ya la revolución triunfante no le pudo "hacer justicia", ya que, si bien se alineó con los obregonistas y fue postulado como candidato a senador, falleció en plena campaña política en la ciudad de México el 26 de julio de 1920.[25]

Los que sí se beneficiaron de la revolución fueron los "jóvenes caudillos serranos": Ibarra y Jiménez, quienes también se acomodaron políticamente bajo el obregonismo. Ibarra, por ejemplo, sin ser militar de carrera, en 1920 se le reconoció su grado castrense. En 1921 fue senador por el Partido Liberal Constitucionalista. Durante la rebelión delahuertista se mantuvo leal al gobierno federal, lo mismo que el grueso de las tropas serranas. Designado gobernador provisional del estado en tanto se convocaba a elecciones, desempeñó ese cargo por nueve meses, al cabo de los cuales entregó el poder al también serrano Onofre Jiménez. En 1926, después de una violenta impugnación, se le reconoció el grado de general de división. En el caso de Jiménez, en 1924 combatió al movimiento delahuertista dirigiendo la 1ª Brigada de la División Sierra Juárez, por lo que, con el apoyo de Obregón, llegó a la gubernatura del estado a fines de 1924, después de derrotar en controvertidas elecciones a José Vasconcelos. En 1925, Jiménez fue depuesto por el Congreso local, avalada su caída por Plutarco Elías Calles, presidente de la república.[26]

Finalmente, llama la atención la forma en que las elites oaxaqueñas han fundamentado "históricamente" sus movimientos soberanistas. Tan

[25] Meixueiro, *Guillermo Meixueiro*, 1989, p. 66, y Ruiz Cervantes, "Oaxaca a la hora", 1988, pp. 178-179.

[26] Iturribarría, *Oaxaca en la historia*, 1955, p. 424.

sólo tomemos los casos extremos temporalmente hablando: el de 1823 y el de 1915. En el primero, la dirigencia local, al más puro "estilo oaxaqueño", insistía en que Oaxaca había accedido a negociar la "soberanía compartida", ya que el "centro" había reconocido que la razón estaba de su lado. Los acuerdos finales de El Carrizal de septiembre de 1823 son la piedra de toque de esta manera de ver las cosas. En la parte expositiva se anota que ambos contendientes "han sabido formar unos convenios que concilian las circunstancias de la Nación, con el pronunciamiento de Oaxaca".[27]

Por lo que toca al movimiento soberanista de 1915, mientras los máximos líderes, el gobernador Dávila y el jefe de las fuerzas serranas, Guillermo Meixueiro, no llegaron a un acuerdo entre ellos para negociar con Carranza, máxime cuando este promulgó la Constitución de 1917, y de primer jefe pasó a fungir como presidente del país, los "nuevos caudillos serranos", Ibarra y Jiménez, lo hicieron en otra coyuntura. Coyuntura que refleja este "estilo oaxaqueño" similar al que las elites locales aplicaron en 1823. El momento se les presentó a estos "nuevos caudillos" en la coyuntura del enfrentamiento por la sucesión presidencial de 1920 entre Carranza y Álvaro Obregón. Es decir, se sumaron al Plan de Agua Prieta y al momento que las autoridades del estado de Sonora rompían relaciones con el gobierno del presidente Carranza en abril de 1920, a quien acusaban del envío de tropas a aquella entidad so pretexto de combatir a los yaquis, por lo que constituía un ataque a la soberanía sonorense, Ibarra y Jiménez vieron su "tabla de salvación" para señalar la "legalidad y justicia" de su dividido y desgastado movimiento soberanista oaxaqueño que venían defendiendo con las armas en la mano desde 1915.[28] Nuevamente, al más puro "estilo oaxaqueño", lanzan un manifiesto el 4 de mayo de 1920 donde arguyen que los jefes del movimiento revolucionario obregonista han reconocido "la justicia de nuestra causa", es decir, que son los obregonistas los que se suman a la causa "legalista oaxaqueña", y no al revés. Sus argumentos a este respecto son contundentes:

[27] "Decreto V. Aprobación de los tratados celebrados en el sitio llamado el Carrizal", 22 de septiembre de 1823, en *Colección*, 1851, apéndice, pp. 3-7. Sobre el movimiento soberanista de 1823, véase Sánchez Silva, "El establecimiento del federalismo", 2003.

[28] Ruiz Cervantes, *La revolución de Oaxaca*, 1986, pp. 11-12.

> Los mismos jefes que desconocieron a la dictadura carrancista han manifestado no tener motivos para inmiscuirse en los asuntos interiores de nuestro Estado y, en consecuencia, sólo les preocupaba lo que se relacionaba con la causa que ellos sostenían. Así pues, *nuestra bandera se conserva inmaculada* porque no nos hemos filiado en ningún bando personalista y tenemos el orgullo de proclamar muy alto que jamás hemos claudicado ni consentido que en el nombre del pueblo se trafique. *Defenderemos y haremos respetar la Constitución de 1857, porque es el fundamento de nuestras instituciones políticas y sólo el pueblo legítimamente representado podrá introducir reformas reclamadas por la evolución social.*[29]

Parte de los acuerdos de esta alianza con el bando obregonista fue el retiro de las tropas federales de Oaxaca y que los "jóvenes caudillos" decidieran "los asuntos internos" de la entidad. Así, eligieron como gobernador a un "viejo zorro de la política de antaño", al abogado porfirista Jesús Acevedo, quien al tomar posesión no sólo juró ante la Constitución de 1857, sino que con fecha 4 de mayo de 1920, decretaba la vigencia de esta carta dentro del territorio estatal.[30] El hecho trascendió las fronteras oaxaqueñas y el presidente interino Adolfo de la Huerta les hizo saber que deberían reconocer la Constitución de 1917. Aunque la elite oaxaqueña alegó que dicha carta magna era una "herencia carrancista" y ese era el fundamento de su preceder, se les aclaró que la "soberanía compartida oaxaqueña" no podía estar por encima del "nuevo orden constitucional". El gobernador Acevedo entonces se vio obligado a recular, y emitió un nuevo decreto, el número 26, con fecha del 25 de mayo de 1920, donde precisaba que el "Estado Libre y Soberano de Oaxaca" se regiría bajo la Constitución Política de 1917.[31]

Como una secuela directa de la Carta Magna de 1917, al iniciar los años veinte del siglo pasado, porfiristas, antiporfiristas, maderistas, antimaderistas, huertistas, antihuertistas, felicistas, antifelicistas, zapatistas, antizapatistas, villistas, antivillistas, carrancistas, anticarrancistas, obregonistas, antiobregonistas, todos, pese a su pasado, daban la impresión

[29] "Manifiesto de la División Sierra Juárez al pueblo oaxaqueño", Oaxaca, 4 de mayo de 1920, en Arellanes *et al.*, *Diccionario histórico*, 1997, pp. 144-145. Las cursivas son nuestras.

[30] *Mercurio*, Oaxaca, 5 de mayo de 1920; Ibarra, *Memorias del general*, 1975, pp. 272-274, y Ruiz Cervantes, *Los arreglos finales*, 1985, p. 32.

[31] Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca*, 1986, p. 131, y Sánchez Silva, *Crisis política*, 1991, p. 15.

de haberse convertido en revolucionarios. Y los oaxaqueños soberanistas no fueron la excepción.

CRONOLOGÍA, 1914-1920

1914

• Es enviado Jesús Carranza al istmo de Tehuantepec como encargado de atender la disolución de tropas federales.
• Se da a conocer el Plan de la Sierra que desconoce el gobierno de Miguel Bolaños Cacho.
• Una representación oaxaqueña participa en la Convención Revolucionaria de 1914 en la ciudad de México, donde son acusados de felicistas y se les expulsa de la misma.
• El 6 de diciembre es nombrado gobernador interino constitucional el licenciado José Inés Dávila.
• 30 de diciembre: Jesús Carranza es detenido en el istmo por su subordinado Alfonso J. Santibañez. Son pasados por las armas miembros de su Estado Mayor.

1915

• 11 de enero: Jesús Carranza es fusilado junto con sus acompañantes por Alfonso J. Santibañez en el paraje conocido como Xambao, en la región mixe.
• Escasez de granos provocada por sequías, malas cosechas y plaga de langosta.
• 21 de marzo: se suprime el impuesto de capitación.
• Se emite el decreto número 14, el 3 de junio de 1915, por medio del cual Oaxaca reasume su soberanía.
• Son tomadas todas las oficinas federales en la entidad por el gobierno soberano.
• 2 de julio: al saberse el deceso de Porfirio Díaz en París, el gobernador Dávila decreta nueve días de luto en el estado.
• Se integra la Brigada Mixteca bajo las órdenes del general soberanista Mario Ferrer.

• Alianza entre soberanistas y zapatistas, para hacer un frente común contra los carrancistas, la cual es firmada por Higinio Aguilar y Guillermo Meixueiro.
• Jesús Agustín Castro es nombrado gobernador preconstitucional y comandante militar de Oaxaca, quien instala su sede inicial en el puerto de Salina Cruz, en el istmo de Tehuantepec.
• Manifiesto de Jesús Agustín Castro al pueblo oaxaqueño, 16 de septiembre de 1915, sobre la forma en que procederá el constitucionalismo en tierras oaxaqueñas. Termina con estas simbólicas palabras: "¡Imitad al ilustre serrano de Guelatao, sabiendo ser dignos mexicanos antes que buenos oaxaqueños!"

1916

• Se inicia el avance de las tropas carrancistas desde los puertos de Salina Cruz y Puerto Ángel con rumbo a la ciudad de Oaxaca.
• Se libran las batallas de Miahuatlán, Ejutla y Ocotlán. Los soberanistas son derrotados.
• Marzo. Llegan a la ciudad de Oaxaca las avanzadas constitucionalistas.
• 3 de marzo: separación del movimiento soberanista. Dávila se dirige a la Mixteca y Meixueiro, a la sierra.
• El general soberanista Alberto Córdova es designado comandante general de la División Mixteca y de la División del Pacífico, con cuartel general en Tlaxiaco.
• Se instala el gobierno preconstitucional en la ciudad de Oaxaca, a cargo de Jesús Agustín Castro.
• Jesús Agustín Castro declara fuera de la ley a todos los integrantes de los bandos soberanistas, bajo pena capital.
• Primer intento carrancista de invadir la Sierra Juárez. En octubre, el general guanajuatense Juan Jiménez Méndez, jefe de la 1ª brigada de la División Veintiuno, lanza un manifiesto a los hijos de la sierra de Ixtlán, amnistiando a todos sus habitantes y pidiéndoles seguir el ejemplo "del indígena inmortal de Guelatao", con excepción de: Guillermo Meixueiro, Higinio Aguilar, Pedro Castillo, Antonio García Lugo, Juan Andrew Almazán, Isaac M. Ibarra, Enrique Brena, Javier Córdova, Mario Ferrer, Rafael Melgar, Onésimo González, José Cuevas Ramírez y José Inés Dávila.

• El general exvillista José Isabel Robles, jefe de la División Integridad Nacional, lanza su manifiesto con fecha de 11 de octubre de este año, mismo que es firmado también por Guillermo Meixueiro, jefe de la División Sierra Juárez, donde acusan a Carranza de traidor y llaman a restablecer en la república la Constitución de 1857, detallando cómo se restauraría en el país la vida institucional. Manifiesto que fue reproducido en la *Revista Mexicana*, editada en Estados Unidos.
• 15 de mayo: Félix Díaz hijo aparece en la Mixteca y se autonombra jefe del Ejército Reorganizador Nacional. Intenta tomar la ciudad de Oaxaca y fracasa. Sale huyendo del estado con rumbo a Chiapas.
• Ocupación y saqueo de Tlaxiaco por parte de los constitucionalistas.
• Proclamación del Plan de Ixtlán y organización del Ejército Restaurador de la República.
• Fuerzas constitucionalistas ocupan y saquean Ixtlán.

1917

• Se promulga la nueva constitución federal bajo la presidencia de Venustiano Carranza.
• 8 de marzo: fusilamiento en el Campo Marte del general Alberto Córdova, el jefe militar más importante de la soberanía; rendición de Mario Ferrer.
• Carranza designa al general Juan Jiménez Méndez gobernador y comandante militar de Oaxaca.
• 2 de abril: es fusilado en el Campo Marte el general zacatecano José Isabel Robles.
• Operaciones carrancistas concentradas en Nochixtlán y Jamiltepec.

1918

• Manifiesto contra los carrancistas "Al pueblo oaxaqueño" de José Inés Dávila, en Tlaxiaco.
• Las tropas constitucionalistas toman definitivamente la ciudad de Tlaxiaco.
• Derrota de la División del Pacífico.
• Muerte del general soberanista Fidel Baños.

1919

• 31 de mayo: ejecución del gobernador soberanista José Inés Dávila en la cuadrilla de San Lucas, municipio de Santiago Ixtayutla, distrito de Jamiltepec.
• Es nombrado gobernador del estado Francisco Eustacio Vázquez.
• Reorganización de la División de la Sierra de Juárez. Isaac M. Ibarra es nombrado comandante de los batallones serranos.
• Se firman los Tratados de Coatecas Altas entre Guillermo Meixueiro y Pablo González, logrando la pacificación de la sierra.

1920

• Publicación del Manifiesto de la Sierra de Juárez, se desconocen los Tratados de Coatecas y a Meixueiro como su líder. Lo sustituye Isaac M. Ibarra como nuevo comandante en jefe.
• Tercera invasión carrancista a la sierra.
• Tratado de San Agustín Yatareni, Isaac M. Ibarra y Luis T. Mireles acuerdan la pacificación de los serranos.
• Jesús Acevedo es nombrado gobernador del estado. El 4 de mayo emite un decreto y jura la Constitución de 1857. Debido a las presiones del gobierno federal, acepta la Constitución Federal de 1917 y emite un nuevo decreto fechado el 25 de mayo para que sea esta última la que rija en la entidad.
• Manuel García Vigil es declarado gobernador constitucional para el periodo 1920-1924.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

AHSDN Archivo Histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional, México.
CEHM Centro de Estudios de Historia de México Fundación Carlos Slim, México.

Hemerografía

Mercurio, Oaxaca.

Bibliografía

Arellanes, Anselmo, *Oaxaca: reparto de la tierra, alcances, limitaciones y respuestas*, México, Carteles Editores, 1999.

Arellanes Meixueiro, Anselmo *et al.*, *Diccionario histórico de la revolución en Oaxaca*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/UABJO, 1997.

Brachetti, Ismael y Abraham Muñoz*, Monografía histórica: tres intentos pro-soberanía del Estado de Oaxaca, 1857, 1871, 1915*, Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca/Dirección General de Educación y Bienestar Social, 1980.

Colección de decretos y órdenes del Estado Libre de Oajaca, Oaxaca, Gobierno del Estado, 1851.

García de León, Antonio, *Resistencia y utopía, memorial de agravios y crónicas de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, México, Ediciones Era, 1985.

Garner, Paul, *La revolución en la provincia. Soberanía estatal y caudillismo serrano en Oaxaca, 1910-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Herrera Cruz, Miriam, "El movimiento de soberanía en la Mixteca de Oaxaca: 1910-1920", tesis doctoral, México, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Historia-Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2014.

Ibarra, Issac, *Memorias del general de División Isaac M. Ibarra Díaz*, Ciudad de México, 1975.

Iturribarría, Jorge, *Oaxaca en la historia: de la época precolombina a los tiempos actuales*, México, Stylo, 1955.

Matute, Álvaro, *Historia de la revolución mexicana 1917-1924. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995.

Meixueiro Hernández, Ernesto, *Guillermo Meixueiro Delgado: un caudillo de la soberanía de Oaxaca*, México, Lasser Plus, 1989.

Ramírez, Alfonso Francisco, *Historia de la revolución mexicana en Oaxaca*, México, INEHRM, 1970.

Reina, Leticia, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos Editor/Gobierno del Estado de Oaxaca/UABJO/Centro de Estudios del Agrarismo en México, 1988, 2 vols.

Ruiz Cervantes, Francisco, *Dos gobiernos en Oaxaca: de la soberanía a la administración preconstitucional*, México, Instituto de Administración Pública de Oaxaca, 1985.

Ruiz Cervantes, Francisco, *Los arreglos finales de la revolución en Oaxaca, 1900-1930*, México, Instituto de Administración Pública de Oaxaca, 1985.

Ruiz Cervantes, Francisco, "Oaxaca a la hora de los hombres fuertes: Maixueiro" en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadísticas, caciques y caudillos*, México, IIS-UNAM, 1988, pp. 178-179.

Ruiz Cervantes, Francisco, *La revolución en Oaxaca: el movimiento de la soberanía, 1915-1920*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1986.

Ruiz Cervantes, Francisco y Carlos Sánchez Silva, "Prensa, política y vida social en Oaxaca, siglos XIX-XX" en Celia del Palacio Montiel (coord.), *Siete regiones de la prensa en México, 1792-1950*, México, UDG/Porrúa/CONACYT, 2006.

Sánchez Pereyra, Javier, *Los profesores oaxaqueños durante la soberanía, 1914-1920*, México, IIH-UABJO, 2018.

Sánchez Silva, Carlos, *Crisis política y contrarrevolución en Oaxaca, 1912-1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.

Sánchez Silva, Carlos, "El establecimiento del federalismo en Oaxaca, 1823-1825" en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 237-261.

Vázquez Olivera, Mario, "Chiapas mexicana", *Revista Península*, UNAM, núm. 2, 2008, Mérida.

Vera Estañol, Jorge, *Historia de la revolución mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 3ra. ed., 1976.

LOS BIENES NACIONALES DE ORIGEN ECLESIÁSTICO EN EL ESTADO DE ZACATECAS. UN PROCESO DE POTESTAD DEL ESTADO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Limonar Soto Salazar

Tras la emancipación política de México vinieron consigo obligaciones inherentes para la nueva nación. Un ámbito de interés fue la valoración y custodia del patrimonio histórico mexicano. Para llevar a cabo este propósito se procuraron diversos instrumentos legales para la legislación del patrimonio en cuestión. El precursor lo encontramos en Lucas Alamán, ministro en el gobierno de Vicente Guerrero, quien promovió en marzo de 1825 el decreto que ordenó la creación del Museo Nacional de Antigüedades, y con ello se concebía un recinto abierto al público donde se exhibiera una diversidad de objetos, artefactos y materiales que dieran cuenta de la historia mexicana e historia natural del país.[1] Luego, en noviembre de 1827, el mismo Alamán impulsó la expedición de la Ley de Aduanas Marítimas y Fronteras de la República Mexicana, en cuyo artículo 41 dispuso la prohibición de exportar monumentos y antigüedades.[2] Con estas dos acciones el gobierno mexicano ponía de manifiesto su interés en la valoración y resguardo de los testimonios materiales relativos a la historia nacional.

Posteriormente, en esta centuria entre las diversas acciones legislativas que buscaban tener una potestad del Estado sobre lo que en la actualidad denominamos patrimonio histórico, sobresale la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos en el año de 1859, lo que implicó que todos los edificios del clero pasaban al dominio de la nación, es decir, se

[1] Cottom, *Nación, patrimonio*, 2008, pp. 388-389.
[2] Becerril, *El derecho del patrimonio*, 2003, p. 53.

convertían en patrimonio nacional.[3] Sin embargo, habrá que señalar que para esta época los bienes eclesiásticos no eran contemplados en un ámbito de protección para asegurar su conservación, sino más bien como una garantía de recursos económicos para el gobierno, siendo común que fueran vendidos claustros y templos para que sirvieran como mesones o bodegas, otros más serían reutilizados como escuelas, bibliotecas o cuarteles. Incluso se llevó a cabo en gran parte del país la demolición de muchos inmuebles con el propósito de mejorar las vialidades y espacios públicos. Una excepción que se puede encontrar aquí es lo que se denominaría como patrimonio documental, debido a que las antiguas bibliotecas y archivos de las órdenes religiosas pasaron a ser parte de las bibliotecas y archivos históricos estatales o nacionales.

La legislación mexicana, en torno a los bienes eclesiásticos, tuvo algunos cambios en lo que restó del siglo XIX, pero es en el siguiente siglo cuando tendría importantes modificaciones. Una de ellas la encontramos en pleno gobierno de Victoriano Huerta al concebir en diciembre de 1913 una Ley de Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales.[4] No es de extrañar que la legislación mexicana en esta materia intentó estar a la par de otros países que legislaron en torno a la protección del legado patrimonial, como son los casos de Inglaterra en el año de 1882, Alemania en 1902 y Francia en 1913.[5] Sin embargo, también puede pensarse que esta Ley diera elementos de castigo cuando se efectuara la destrucción o el menoscabo del patrimonio histórico, una situación recurrente en tiempos de guerra como los que se vivían durante el gobierno huertista. En 1916, bajo el gobierno carrancista, se retoma el tema de la protección del patrimonio histórico edificado con el proyecto de Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos Artísticos. Esta ley proponía como un deber la conservación de los monumentos de interés histórico y artístico, incluidos los templos, por lo que prohibía su destrucción o alteración. También hacía hincapié en la exportación de reliquias históricas.[6]

Expuesto esto último es de interés en este artículo disertar sobre la nacionalización de bienes eclesiásticos bajo lo mandatado por la Consti-

[3] Knowlton, *Los bienes del clero*, 1985, pp. 100-101.
[4] Cottom, *Nación, patrimonio*, 2008, p. 187.
[5] Ballart, *El patrimonio histórico*, 2002, pp. 54-55.
[6] Cottom, *Nación, patrimonio*, 2008, p. 440.

tución de 1917, particularmente en las décadas inmediatas a la promulgación de esta Carta Magna, siendo este un periodo de intensa actividad por parte de las instituciones y agentes gubernamentales para pasar al dominio de la nación todo inmueble donde se practicara el culto religioso. No se omite mencionar que se disertara bajo la óptica de que dichos bienes nacionales se encuentran actualmente en la esfera del patrimonio histórico, siendo los templos y sus anexos uno de sus ámbitos más importantes.

También es conveniente mencionar que en este escrito se anexa una relación de poco más de 300 templos nacionalizados en el estado de Zacatecas entre los años de 1930 y 1948, el cual precisa el municipio, la localidad, nombre del templo y fecha de nacionalización, material valioso como instrumento o guía de consulta para futuras investigaciones.

DESARROLLO LEGISLATIVO POSREVOLUCIONARIO DE LA NACIONALIZACIÓN DE BIENES

En la Constitución mexicana de 1917, en su artículo 27, fracción II, se plasma la prohibición a las iglesias de adquirir, poseer o administrar bienes raíces. Asimismo, se indica que los bienes eclesiales debían pasar al dominio de la nación. Fue así como se convirtieron en propiedad nacional los obispados, casas curales, seminarios, asilos, colegios de asociaciones religiosas, conventos y cualquier otro edificio dedicado a la administración, propaganda y culto, como iglesias, santuarios y capillas.[7] Ciertamente, este artículo se inspiraba en las ideas liberales plasmadas en la Constitución de 1857, pero ahora daría pauta a diversos ordenamientos del gobierno mexicano sobre monumentos históricos de origen eclesiástico, particularmente en lo relativo a la conservación de tales bienes nacionales.

En 1919, el presidente Carranza dispuso un reglamento donde se reorganizaron las oficinas y departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en dicha Secretaría se creó el Departamento de Bienes Nacionales, cuya operación se amparó bajo lo estipulado en el citado

[7] *Constitución política*, 1937, p. 181.

artículo 27 de la Constitución.[8] En su reglamento al Departamento se le conferían las siguientes funciones: *a*) realizar inventarios y titulación de todos los bienes muebles e inmuebles en propiedad de la nación, y b) adquisición y enajenación de bienes nacionales; efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública; reivindicaciones y defensas de los bienes mencionados; conservación, mejoramiento, reparación, administración y vigilancia de los bienes inmuebles.

No pasó mucho tiempo para que el Departamento de Bienes Nacionales ascendiera de categoría. A finales de noviembre de 1921, por disposición del presidente Álvaro Obregón, fue erigida en Dirección de Bienes Nacionales;[9] la anterior disposición invita a reflexionar sobre la importancia que llegó a tener para el gobierno federal los bienes inmuebles eclesiásticos.

Pero los vaivenes políticos y sociales continuaron sobresaltando al país. Hacia 1926 el Estado mexicano entró en un verdadero abismo de conflictos con la Iglesia católica, lo que condujo a la llamada guerra Cristera, cuya duración fue de cerca de tres años, y como principal escenario en la lucha armada estuvieron el centro y occidente de México. A causa de las desavenencias entre estas dos partes, en enero de ese año apareció una ley promovida por el presidente Plutarco E. Calles, con la que se reglamentó el artículo 130 de la Constitución política del 5 de febrero de 1917. En el apartado sexto de la mencionada ley hace referencia a que ninguna asociación religiosa puede adquirir o poseer bienes. Asimismo, los que ya poseía pasaban a dominio de la nación.[10] Es importante apuntar este contexto porque el estado de Zacatecas fue un importante escenario de la lucha cristera, generando un escozor entre la sociedad y el gobierno federal, lo que sin duda dificultó durante años la aplicación de las disposiciones gubernamentales con respecto a la propiedad y uso de los templos.

En el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río vendrían cambios significativos en torno a los inmuebles dedicados al culto religioso. En diciembre de 1934 fue aprobada la Ley de Nacionalizaciones por parte del Congreso.[11] La nueva Ley manifestó que el artículo 27 de

[8] *Reglamento de 25 de agosto de 1919*, 1919, p. 185.
[9] *Decreto de 29 de noviembre de 1921. Erige en Dirección al Departamento*, 1921, p. 203.
[10] *Ley de 4 de enero de 1926. Reglamenta el artículo 130*, 1926, p. 98.
[11] Blancarte, *Historia de la Iglesia*, 1992, p. 98.

la Constitución mexicana de 1917 sólo repetía los preceptos de las Leyes de Reforma que nacionalizaron los bienes del clero, aunque se les dejaba indefinidamente en manos de los religiosos. Lo anterior, según la nueva disposición, causaba confusiones y abusos por parte de la Iglesia católica, la cual entorpecía el avance del país y de la sociedad mexicana. De igual forma señaló el poder económico de la Iglesia, lo que la hacía enemiga del Estado y del pueblo, por lo que la manera de disminuirla sería por medio de la nacionalización de sus bienes.[12]

Otra disposición, ahora en el gobierno de Manuel Ávila Camacho, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1940, mandató que la ejecución de cualquier procedimiento de nacionalización fuera realizada mediante el procedimiento judicial, es así como se designó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia para tal efecto y reemplazó a la Secretaría de Hacienda. En este contexto intervino como actor el Ministerio Público Federal, el cual al obtener los suficientes elementos para designar un inmueble como susceptible de nacionalizarse, debía acudir al Juzgado de Distrito competente en materia civil, dentro de cuya circunscripción territorial se encontrara el inmueble.[13] Ciertamente es la década de 1940 cuando se identifica en los repositorios judiciales un mayor número de expedientes, siendo este acervo el resultado del trabajo de los agentes ministeriales.

LA NACIONALIZACIÓN DE BIENES EN ZACATECAS: ACCIONES Y ACTORES

En el caso del estado de Zacatecas la nacionalización de bienes en el periodo posrevolucionario tuvo un relevante ejercicio durante las décadas de 1930 y 1940.[14] De acuerdo con un cuerpo documental existente en la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de la Nación en Zacatecas, fueron identificados 309 recintos religiosos. Estos inmuebles son

[12] *Ley de 26 de agosto de 1935. Nacionalización de Bienes*, 1935, pp. 269-278.

[13] *Ley de nacionalización*, 1940.

[14] Para ver con detalle esta información, remitirse al anexo integrado al final de este artículo titulado "Relación de nacionalizaciones de inmuebles eclesiásticos, Archivo de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Zacatecas".

parroquias, templos y capillas, además de un santuario, un templo expiatorio, una catedral y un exseminario conciliar.

Las nacionalizaciones fueron realizadas por actuaciones de agentes federales del Ministerio Público Federal, quienes prácticamente elaboraban toda la información requerida para tal efecto. El procedimiento regular llevado a cabo fue la visita al inmueble para realizar una inspección ocular de cada uno de los espacios que integran el recinto. Los agentes federales requerían del acompañamiento del encargado del inmueble, principalmente para facilitarles el acceso al edificio y a las diversas áreas a inspeccionar. Vale la pena señalar que se registraban en el expediente la hora y el día exactos en que realizaban las primeras acciones.

Una de las primeras actividades llevadas a cabo era la revisión de materiales de construcción y el estado de conservación. En un buen número de los expedientes identificados los agentes del Ministerio Público dan detalle de los estilos artísticos en la arquitectura en cuyas explicaciones mencionan las manifestaciones estilísticas de tipo barroco y neoclásico. Esto llama la atención por que revela un grado de conocimiento de historia del arte que poseían por lo menos algunos de los oficiales.[15]

Posteriormente se realizaban mediciones del recinto con respecto al largo y ancho, así como la altura del templo. En algunos casos fueron elaborados planos que indicaban las medidas correspondientes, nombres de los espacios que integraban el bien nacionalizado, así como colindantes. En un buen número de nacionalizaciones sus expedientes son verdaderamente explícitos en la descripción, pues dan cuenta de los bienes muebles que se encuentran dentro del recinto; por lo general se trata de objetos considerados como arte sacro. Solían elaborarse relaciones de objetos resguardados en sus interiores e incluso se tomaban fotografías.

La visita de los agentes federales implicó de manera reglamentaria la aplicación de cuestionarios a habitantes del vecindario, quienes por lo general eran personas de edad madura, esto con el fin de obtener más datos del inmueble o ratificar los que ya tenían. Se llevaban a cabo tres cuestionarios con previa protesta legal por parte de los informantes; las preguntas oscilaban en torno a los generales de las personas cuestionadas, si conocían de la existencia del edificio y su ubicación, los materia-

[15] Los datos pueden ser de utilidad para los historiadores del arte. Algunos de esos edificios han desaparecido, fueron alterados o han sufrido saqueo, por lo que los expedientes de bienes nacionalizados son, en ciertos casos, el único testimonio de dichos edificios.

les con los que estaba construido, si tenían conocimiento de las medidas del mismo, de los anexos y de los interiores. También se preguntaba por los linderos del inmueble en todos los puntos cardinales y la antigüedad del mismo.[16]

A manera de ejemplo de lo antes mencionado, se cita la nacionalización del templo de Tayahua, donde esta población se ubicaba en una antigua hacienda en el municipio de Villanueva. La capilla de la exhacienda, que tiene la advocación de San José, tuvo la visita de los agentes del Ministerio Público a finales del mes de agosto de 1944. A través de las diligencias efectuadas, se registraron las medidas del inmueble: al oriente, 19 metros, correspondiendo esta medida al frente; el costado sur, 23.50 metros; el poniente, 27 metros, y el lado norte, 17.30 metros. Se añade que el frente del templo tiene un quiebre en ángulo recto al poniente de 6.20 metros, luego quiebra al norte 8 metros. Los espacios revisados fueron la sacristía, un altar mayor, el crucero, bautisterio, la bóveda, así como varios objetos, entre los que destacan una imagen de la Purísima valuada en 350 pesos, y una escultura de San José estimada en un valor de 500 pesos. Se observó que la capilla tiene el piso de mosaico, tiene dos confesonarios y cuatro campanas. El valor total del inmueble, según los agentes federales, es de poco más de 100 000 pesos.[17] Los informantes declararon que el inmueble no tiene un dueño específico y que fue cerrado durante la guerra Cristera.

Sobre información histórica no es para despreciar lo que obtienen los agentes del Ministerio Público. Un caso lo encontramos en las diligencias efectuadas para la nacionalización del templo de Santo Domingo en Sombrerete, la fundación más norteña de la orden dominica durante la época colonial. Uno de los informantes –de nombre Pedro Pérez, de 34 años de edad y servidor público– al ser cuestionado sobre la antigüedad del recinto declaró que desde niño supo por las tradiciones de sus familiares que este templo había estado desde hace más de 200 años al uso del culto católico. Este tipo de información histórica también la podía dar de los templos de Sombrerete, pues era conocedor de ello.[18]

[16] Para constatar esta información, consúltese cualquiera de los expedientes citados en el anexo de este artículo.

[17] Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica en Zacatecas, Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante AHCCJZ), caja 31, 21 de agosto de 1944.

[18] AHCCJZ, caja 33, exp. 837, 29 de septiembre de 1944.

Finalmente, en este quehacer de las actuaciones de los agentes del Ministerio Público, debe decirse que en algunos expedientes también se informaba de los problemas que tuvieron que enfrentar los agentes federales en el ejercicio de sus funciones, como lo fue la falta de gasolina para el automóvil, por lo que no se podía viajar lejos de la capital del estado, o incluso la ausencia de escalera para realizar las mediciones correspondientes del edificio, por citar sólo algunos ejemplos. Sin embargo, el problema más relevante es la limitada cooperación por parte de las autoridades municipales para que los agentes federales realizaran su trabajo con mayor facilidad. Aunque no se detallaban las razones de la falta de participación de los empleados públicos, bien podría tratarse de un asunto de conciencia, al evidenciar su lealtad confesional y no afectar de alguna manera los intereses de la Iglesia católica.

EL DAÑO AL MONUMENTO. UN EJEMPLO DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL PARA EVITARLO

Un caso que hace referencia a daños en propiedad de la nación se dio en febrero de 1934. En este tres hombres fueron sorprendidos tras haber cavado en las inmediaciones del templo del pueblo de Cicalco, en el municipio de Tlaltenango. Como dato intrigante, los tres hombres superaban los 70 años de edad. El proceso judicial se abrió tras una denuncia hecha por un centenar de vecinos del pueblo mencionado, así como una acusación del agente del Ministerio Público Federal. Los denunciantes solicitaron que se castigara a los acusados por haber cavado en el templo, con la "mala intención" de sacar un tesoro depositado por los antepasados del pueblo. Los denunciantes señalaron lo siguiente: "Nosotros hacemos esto de pedir justicia, en virtud de que, consideramos mal hecho esto, por no haber dado aviso al Pueblo, y también considerando que cuando no se puede hacer mejora, no se destruya lo que está vigente." Uno de los acusados fungía como sacristán mayor del templo afectado, y durante las declaraciones fue señalado por sus mismos compañeros como la persona que los llamó para realizar la excavación, con el argumento de que si encontraban el tesoro, lo utilizarían en la reconstrucción del templo. Luego de haber cavado a una profundidad de metro y medio, y al no encontrar nada, decidieron tapar la excavación y dejar todo como estaba, a las once horas del día 20 de febrero de 1934. Uno de los

testimonios alude a que la idea del sacristán, de que había un tesoro en dicho templo, le fue transmitida por el padre de Juárez antes de morir. Guillermo Martínez, Gil Aparicio y Nicolás Juárez alegan en su defensa que no son responsables del delito que se les imputa, y si lo fueren, que el castigo no amerita cinco años de prisión, por encontrarse "en edad decrépita", mientras que el primero además está inválido. Por otro lado, la defensoría basa su interrogatorio en preguntas en las que los testigos hagan constar que los acusados son honrados, que son decrépitos en su caso, que observan buenas costumbres y, sobre todo, que son ignorantes. Según el perito, "no reporta valor la destrucción". Este elemento fue retomado por la defensoría para alegar que no existe el daño contra el templo, ya que el hoyo cavado fue rellenado y los ladrillos emboquillados con mezcla blanca. Finalmente, el 26 de octubre de 1934, el juez declara la absolución de los acusados y los exime de pagar la fianza.[19]

Este caso resulta ejemplar porque da cuenta de la denuncia pública que manifiesta su desaprobación por un acto que generó daños a un espacio consagrado al culto. Pero a la vez muestra la voluntad institucional para evitar mayores daños a un edificio histórico, como al día de hoy, casi un siglo después, debe de ejecutarse por parte de las instituciones que tienen mandatado la conservación del patrimonio cultural edificado.

LOS ANEXOS DE LOS BIENES NACIONALES

En torno a los templos se encontraban otros edificios como casas curales, escuelas y hospicios, estos inmuebles eran considerados como anexos, por lo tanto también eran susceptibles de ser bienes nacionales. Para ilustrar esto, resulta pertinente abordar los anexos de la catedral de Zacatecas, tratándose de dos casas colindantes con el templo ubicadas, una, en el sitio denominado Rinconada de Catedral y, la otra, en el callejón de la Campana. Es de interés hablar de estos anexos porque su nacionalización implicó que en el expediente se asentaran algunos datos históricos, así como llevar a cabo su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, dejando patente con ello que se trataba de bienes de la nación.

[19] AHCCJZ, caja 28, exp. 691, 10 de marzo de 1934.

El inmueble ubicado en Rinconada de Catedral perteneció, desde la primera mitad del siglo XIX, a la parroquia de Zacatecas, pero como consecuencia de la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos fue adjudicada como propiedad privada al general liberal Francisco Alatorre en septiembre de 1856.[20] Posteriormente volvería a manos de la Iglesia católica al ser comprada por el arcediano Vicente Y. González.[21] Es importante mencionar que el mencionado eclesiástico fungió como teniente de cura y cura interino de la parroquia de Zacatecas entre los años de 1868 y 1891, para luego ser ascendido como arcediano del obispado. Otra referencia documental inserta en el Libro de Cabildo Eclesiástico es donde se menciona en el acta número 32, de la sesión del 16 de abril de 1877, la existencia del local anexo a la catedral para el servicio del personal de catedral.[22] Respecto al inmueble del callejón de las Campanas, también las fuentes catastrales nos indican que el arcediano Vicente Y. González construyó este inmueble para el servicio de la catedral y estudios musicales. Aunque esta información no precisa el año de edificación, se puede asumir que esta ya estaba concluida en los últimos años del siglo XIX dado que en fotografías de la época se puede apreciar la existencia del inmueble tal y como existe en la actualidad.

CONSIDERACIONES FINALES

El patrimonio histórico edificado, particularmente los templos y sus anexos, ha sido objeto de actividad legislativa, y fue en la reforma juarista donde el Estado dejó patente su interés en este rubro. Respecto a la Constitución de 1917, en el artículo 27, incisos II y III, fue donde se plasmó la potestad del Estado mexicano sobre obispados, casas curales, seminarios, asilos, colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

[20] Archivo Parroquial de Zacatecas (en adelante APZAC), Área Disciplinar, sección Gobierno, serie Relaciones, subserie Padrones, listas y relaciones, caja 184, 18 de agosto de 1856-9 septiembre 1856. Carpeta 11, Registro número 33, folio 6v.

[21] Archivo del Registro Público de la Propiedad del Estado de Zacatecas, libro 29, escritura 5, registro 101, folios 335-344. Este documento asienta que la finca es propiedad de la nación por su condición de anexo de catedral.

[22] APZAC, Libro primero de actas de juntas del Cabildo catedralicio. Sin clasificar.

Pero la legislación en torno a los bienes nacionales no se ha mantenido estática, esta ha experimentado cambios, pues se han promovido decretos y reglamentos que modifican, complementan y buscan hacer aplicable la ley. Se observa, por lo tanto, una evolución jurídica en este sentido. Como menciona José E. Becerril, "Con el paso del tiempo, la concepción de la actividad del Estado respecto a su función protectora de los bienes histórico-artísticos ha variado, trayendo consigo distintas soluciones jurídicas para procurar por su protección y conservación."[23]

Efectivamente, México como una nación moderna, necesitó tener conocimiento y dominio sobre su patrimonio inmueble histórico, a la vez de procurar su salvaguarda por poseer valores históricos, artísticos e identitarios. En este contexto, la tutela del Estado sobre un enorme número de bienes inmuebles y muebles implicó la propiedad y custodia de los mismos que, como se ilustró con algunos ejemplos, no fue sencillo de llevar a cabo, aunque en los términos que exigieron las leyes, decretos y circulares fueron cumplidos.

Tal acción gubernamental generó un extenso acervo documental cuyos expedientes ofrecen una sugerente información de los templos, anexos y del acervo mueble que puede llegar a ser útil en la actualidad. Esto último puede constatarse en los conflictos de propiedad de edificios contiguos a los templos, pues los expedientes de nacionalización y la posterior inscripción del bien inmueble en el registro público de la propiedad son claros en estos aspectos y exponen con puntualidad los bienes inmuebles bajo cuidado del clero y propiedad de la nación, además de las colindancias correctas.

ANEXO

Relación de nacionalizaciones de inmuebles eclesiásticos, expedientes localizados en el Archivo de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Zacatecas. Se indica su ubicación, nombre del inmueble y la fecha en que se efectuaron las primeras diligencias en el proceso de nacionalización.

[23] Becerril, *El derecho del patrimonio*, 2003, pp. 48-49.

Municipio	*Localidad*	*Nombre del templo*	*Fecha*
Apozol	San Miguel	Parroquia de San Miguel	16 de agosto de 1944
Apozol	Apozol	Parroquia	23 de septiembre de 1944
Apulco	Tenayuca	Templo de Tenayuca	24 de julio de 1945
Apulco	Apulco	Parroquia de San Pedro	3 de abril de 1944
Apulco	Apulco	Parroquia de San Pedro Apulco	19 de septiembre de 1946
Atolinga	Atolinga	Templo de San Cayetano	14 de marzo de 1944
Atolinga	Laguna Grande	Capilla de San Pedro	1 de septiembre de 1944
Calera	Calera	Templo sin nombre	14 de abril de 1930
Cañitas	Cañitas	Parroquia de N. S. de San Juan	8 de agosto de 1944
Ciudad Cuauhtémoc	San Pedro Piedra	Parroquia	24 de marzo de 1944
Ciudad Cuauhtémoc	Rancho Nuevo	Capilla sin nombre	2 de febrero de 1945
Concepción del Oro	Concepción del Oro	P. de la Purísima Concepción	17 de mayo de 1947
Concepción del Oro	Aranzazú	Templo de N. S. de Aranzazu	15 de mayo de 1947
Concepción del Oro	San José de la Playas	Capilla de San José	14 de julio de 1947
Concepción del Oro	Avalos	Capilla de San Isidro	18 de agosto de 1947
Concepción del Oro	Progreso-Aguadulce	Templo de N. S. de la Saleta	13 de marzo de 1948
Concepción del Oro	Concepción del Oro	Capilla de Nuestro Padre Jesús	5 de enero de 1948
Chalchihuites	Chalchihuites	Nuestra Señora de las Aguas	31 de enero de 1945
Chalchihuites	Chalchihuites	Nuestra Señora de Guadalupe	31 de enero de 1945
Chalchihuites	Chalchihuites	Parroquia de San Pedro	15 de mayo de 1947
El Salvador	El Salvador	Capilla del Divino Salvador	4 de diciembre de 1944
Fresnillo	Fresnillo	Capilla de Santa Ana	19 de febrero de 1945
Fresnillo	Fresnillo	Capilla del Tránsito	19 de febrero de 1945
Fresnillo	Fresnillo	Templo de la Sagrada Familia	30 de mayo de 1947
Fresnillo	Fresnillo	Sagrado Corazón de Jesús	16 de julio de 1947
Fresnillo	Fresnillo	Capilla del Refugio	15 de septiembre de 1947
Fresnillo	Fresnillo	Capilla de San Juan Bautista	2 de diciembre de 1947
Fresnillo	Fresnillo	Parroquia de la Purificación	10 de junio de 1948

Guadalupe	Guadalupe	Capilla de Santa Rita	29 de marzo de 1944
Guadalupe	Tacoaleche	Templo de San Antonio	23 de septiembre de 1944
Guadalupe	Guadalupe	Parroquia del Sagrado Corazón	27 de septiembre de 1944
Guadalupe	Bernárdez	Capilla sin nombre	26 de noviembre de 1947
Huanusco	Guatimala	Capilla de N. S. del Refugio	10 de agosto de 1944
Huanusco	San José de Palma	Capilla de San José	19 de enero de 1945
Huanusco	Huanusco	Capilla de N. S. del Refugio	22 de abril de 1947
Huanusco	Arellano	Capilla del Sagrado Corazón	17 de diciembre de 1947
Huanusco	Loma Larga	Capilla de N. S. de Dolores	27 de junio de 1947
Jalpa	Jalpa	Templo de San Antonio	9 de marzo de 1944
Jalpa	Pitaya	Capilla de Sta. Teresa de Jesús	10 de marzo de 1944
Jalpa	Teocaltichillo	Capilla sin nombre	10 de marzo de 1944
Jalpa	Villita de San José	Capilla de San José	27 de marzo de 1944
Jalpa	Jalpa	Parroquia	4 de abril de 1944
Jalpa	Palmillas	Capilla sin nombre	12 de junio de 1944
Jalpa	Cerro del Tepeyac	Santuario de Guadalupe	18 de julio de 1944
Jalpa	Huaracha	Capilla San José de Huaracha	8 de agosto de 1944
Jalpa	San Juan Bautista	Capilla sin nombre	10 de agosto de 1946
Jerez	Ciénega	Capilla sin nombre	8 de marzo de 1944
Jerez	Jerez	Santa Escuela	11 de marzo de 1944
Jerez	Los Haro	Capilla sin nombre	7 de abril de 1930
Jerez	San Juan - El Centro	Capilla sin nombre	21 de julio de 1947
Jerez	El Durazno	Capilla sin nombre	21 de julio de 1947
Jerez	Los Ríos	Capilla sin nombre	22 de julio de 1947
Jerez	Señor de Roma	Capilla sin nombre	2 de septiembre de 1947
Jerez	El Cargadero	Capilla sin nombre	11 de marzo de 1948
Jerez	Lo de Luna	Capilla sin nombre	16 de marzo de 1948
Jerez	Ermita de los Correa	Capilla sin nombre	17 de marzo de 1948
Jerez	Juárez	Capilla sin nombre	17 de marzo de 1948

Jerez	La Labor	Capilla sin nombre	18 de marzo de 1948
Jerez	La Gavia	Capilla sin nombre	18 de marzo de 1948
Jerez	Luis Moya	Capilla sin nombre	22 de abril 1948
Jerez	Niño Jesús - Morelos	Capilla de la Santa Cruz	17 de septiembre de 1948
Jerez	Tesorero	Capilla sin nombre	22 de septiembre de 1948
Jerez	San Nicolás	Capilla de San Nicolás	22 de septiembre de 1948
Jerez	Jimulco	Capilla de San Miguel	11 de octubre de 1948
Jerez	Jerez	Capilla de los Dolores	11 de diciembre de 1947
Jerez	Jerez	Templo de María Auxiliadora	3 de enero de 1948
Jerez	Jerez	Templo del Oratorio	3 de enero de 1948
Jerez	Jerez	Santuario de la Soledad	3 de enero de 1948
Jerez	Jerez	Parroquia	3 de enero de 1948
Jerez	Tetillas	Capilla sin nombre	13 de marzo de 1948
Jiménez del Teúl	Jiménez del Teúl	Parroquia	23 de marzo de 1944
Joaquín Amaro	El Plateado	Templo de San José	24 de marzo de 1947
Joaquín Amaro	Ojo de Agua	Capilla [San Agustín]	9 de marzo de 1944
Joaquín Amaro	El Carretón	Capilla sin nombre	2 de septiembre de 1946
Juan Aldama	Ciénega S. Francisco	Capilla sin nombre	27 de marzo de 1944
Juan Aldama	Juan Aldama	Templo de San Felipe de Jesús	30 de octubre de 1944
Juchipila	Atemajac	Capilla sin nombre	14 de marzo de 1944
Juchipila	La Cantera	Capilla sin nombre	16 de marzo de 1944
Juchipila	Juchipila	Capilla de Guadalupe	24 de marzo de 1944
Juchipila	Camino Real	Capilla de San Francisco	3 de abril de 1944
Juchipila	Juchipila	Capilla de San Sebastián	21 de septiembre de 1944
Juchipila	Remolino	Capilla sin nombre	29 de agosto de 1944
Juchipila	Amexochitl	Capilla sin nombre	26 de diciembre de 1944
Juchipila	Juchipila	Capilla sin nombre	2 de agosto de 1930
Loreto	El Tepetate	Capilla de N. S. del Roble	16 de octubre de 1946
Loreto	Loreto	Capilla de la Virgen de Loreto	25 de septiembre de 1946

Loreto	Loreto	Templo sin nombre	21 de noviembre de 1947
Luis Moya	Noria de Molina	Capilla sin nombre	25 de marzo de 1944
Luis Moya	Coecillo	Capilla sin nombre	14 de junio de 1944
Luis Moya	Noria de los Molinos	Capilla sin nombre	14 de junio de 1944
Luis Moya	Casas Coloradas	Capilla sin nombre	8 de agosto de 1944
Luis Moya	Los Griegos	Capilla sin nombre	29 de agosto de 1944
Luis Moya	San Diego	Capilla sin nombre	26 de enero de 1945
Luis Moya	Luis Moya	Capilla de San Francisco	16 de agosto de 1946
Luis Moya	Luis Moya	Capilla sin nombre	19 de mayo de 1930
Mazapil	Providencia	Templo de Guadalupe	19 de diciembre de 1944
Mazapil	San Rafael	Templo de San Rafael	19 de diciembre de 1944
Mazapil	Cedros	Templo de Cedros	14 de julio de 1947
Mazapil	Mazapil	Templo San Gregorio Magno	16 de julio de 1947
Mazapil	Bonanza	Templo del Rosario	19 de julio de 1947
Mazapil	Estación Camacho	Templo de San Tiburcio	10 de diciembre de 1947
Mazapil	Gruñidora	Capilla sin nombre	10 de diciembre de 1947
Melchor Ocampo	Melchor Ocampo	Templo de San Pedro	15 de mayo de 1947
Miguel Auza	Miguel Auza	Parroquia	30 de octubre de 1944
Monte Escobedo	San Pablo	Capilla de San Pablo	14 de marzo de 1944
Monte Escobedo	San Bartolo	Capilla de San Bartolo	30 de marzo de 1944
Monte Escobedo	María de la Torre	Capilla sin nombre	30 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Capulincito	Capilla sin nombre	30 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Huejoquillita	Capilla sin nombre	31 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Laguna Grande	Capilla de San Miguel	31 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Adjuntas de Refugio	Capilla del Refugio	12 de abril de 1944
Monte Escobedo	Monte Escobedo	Templo de la Concepción	20 de julio de 1944
Monte Escobedo	San Ramón	Capilla de San Ramón	14 de junio de 1944
Monte Escobedo	Jesús María	Capilla de Jesús María	12 de julio de 1944
Monte Escobedo	Gómez	Capilla sin nombre	12 de julio de 1944

Monte Escobedo	El Vergel	Capilla sin nombre	12 de julio de 1944
Monte Escobedo	La Soledad	Capilla de la Soledad	14 de julio de 1944
Monte Escobedo	Ojo de Agua de Rojas	Capilla sin nombre	16 de agosto de 1944
Monte Escobedo	Jacotic	Capilla sin nombre	16 de agosto de 1944
Monte Escobedo	Santa Teresa	Capilla sin nombre	16 de agosto de 1944
Monte Escobedo	Monte Escobedo	Parroquia Nueva	24 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Monte Escobedo	Capilla de San Antonio	27 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Cerro Tepeyac	Templo Ermita de Guadalupe	29 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Laguna Grande	Capilla de la Laguna	30 de marzo de 1944
Monte Escobedo	Pastoría	Capilla de San Pedro	30 de marzo de 1944
Morelos	Morelos	Templo de San Antonio	31 de marzo de 1944
Morelos	La Loma	Capilla sin nombre	2 de septiembre de 1946
Moyahua	Cuxpala	Capilla sin nombre	25 de agosto de 1944
Moyahua	Moyahua	Parroquia	4 de abril de 1948
Nieves	Jaralillo	N. S. de los Remedios	26 de enero de 1945
Nieves	Apaseo	Capilla de N. S. de Guadalupe	12 de mayo de 1945
Nieves	Nieves	P. Santa María de las Nieves	16 de mayo de 1945
Nieves	Nieves	Capilla de Nuestro Padre Jesús	5 de junio de 1945
Nieves	Nieves	Capilla de Santa Rosa	5 de junio de 1945
Nieves	La Laguna	Capilla del Perpetuo Socorro	20 de abril de 1946
Nieves	Cieneguilla	Capilla de San Antonio	30 de octubre de 1945
Nieves	Valenciana	Capilla de Santa María	29 de octubre de 1945
Nieves	Atotonilco	Capilla de San Juan Bautista	14 de junio de 1944
Nieves	Estanzuela	Capilla de San Isidro	14 de junio de 1944
Nieves	El Sauz	Capilla de N. S. de la Luz	30 de octubre de 1945
Nieves	S. Juan del Mezquite	Capilla sin nombre	21 de abril de 1930
Nochistlán	Nochistlán	Capilla sin nombre	7 de junio de 1930
Noria de Ángeles	Noria de Ángeles	Capilla de Nuestro Padre Jesús	23 de septiembre de 1944
Noria de Ángeles	Noria de Ángeles	Capilla de San Diego	15 de septiembre de 1945

Ojocaliente	Chepinque	Capilla sin nombre	16 de marzo de 1944
Ojocaliente	Tlacotes	Capilla sin nombre	27 de julio de 1944
Ojocaliente	San Cristóbal	Capilla sin nombre	8 de agosto de 1944
Ojocaliente	Minillas	Capilla sin nombre	8 de agosto de 1944
Ojocaliente	Cerrito de Agua	Capilla sin nombre	8 de agosto de 1944
Ojocaliente	Ojocaliente	Parroquia	3 de mayo de 1946
Ojocaliente	Palmillas	Capilla sin nombre	10 de octubre de 1947
Ojocaliente	Buenavista	Capilla sin nombre	27 de julio de 1944
Ojocaliente	Pastoría	Capilla sin nombre	2 de marzo de 1948
Ojocaliente	Sauceda de Mulatos	Capilla de la Concepción	2 de marzo de 1948
Ojocaliente	El Refugio	Capilla sin nombre	13 de marzo de 1948
Pánfilo Natera	Rancho Nuevo	Capilla sin nombre	14 de julio de 1944
Pánfilo Natera	Santa Elena	Capilla sin nombre	9 de agosto de 1944
Pánfilo Natera	San Pablo	Capilla de San Pedro	27 de febrero de 1945
Pánfilo Natera	El Saucito	Capilla del Refugio	16 de marzo de 1944
Pánfilo Natera	El Saladillo	Capilla de San José	16 de marzo de 1944
Pánfilo Natera	La Blanca	Parroquia	12 de abril de 1944
Pánfilo Natera	Noria del Cerro	Capilla sin nombre	14 de julio de 1944
Pánfilo Natera	El Tule	Capilla sin nombre	24 de julio de 1944
Pánfilo Natera	Tahonas	Capilla sin nombre	4 de agosto de 1944
Pánuco	Pánuco	Parroquia	26 de septiembre de 1944
Pinos	Espíritu Santo	Capilla de la Purísima	11 de octubre de 1946
Pinos	Pinos	Templo de San Francisco	10 de abril de 1945
Pinos	Pinos	Parroquia de San Matías	5 de junio de 1945
Pinos	San Martín	Capilla de San Martín	5 de marzo de 1946
Pinos	Pinos	T. de la Purísima Concepción	8 de noviembre de 1946
Río Grande	La Luz	Capilla de María Auxiliadora	11 de octubre de 1946
Río Grande	Los Ramírez	Capilla de la Santa Cruz	10 de octubre de 1946
Río Grande	San José Rayón	Capilla de San José	28 de septiembre de 1946

Río Grande	Fco. García Salinas	Capilla de la V. de Guadalupe	27 de septiembre de 1946
Río Grande	Ignacio Zaragoza	Capilla de Santa Eduviges	27 de septiembre de 1946
Río Grande	Pastelera	Capilla de San Alejo	25 de septiembre de 1946
Río Grande	Tetillas	Capilla de Santa Rita	2 de agosto de 1947
Río Grande	San Felipe	Capilla de San Felipe	2 de agosto de 1947
Río Grande	Emiliano Zapata	Capilla del Sagrado Corazón	1 de marzo de 1948
Río Grande	Cerro de la Cruz	Capilla de la Santa Cruz	30 de enero de 1945
Río Grande	Cerro de las Cabezas	Capilla sin nombre	30 de enero de 1945
Río Grande	Río Grande	Parroquia de Santa Elena	1 de febrero de 1945
Río Grande	Río Grande	Templo de la Santa Veracruz	15 de febrero de 1945
Saín Alto	Saín Alto	Santuario de Guadalupe	20 de julio de 1944
Saín Alto	Saín Alto	Parroquia de San Sebastián	1 de agosto de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Santuario de Guadalupe	29 de septiembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Templo de Santa Rosa	29 de septiembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Templo de San Pedro	29 de septiembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Templo de Santo Domingo	29 de septiembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Capilla de la Candelaria	2 de octubre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Capilla de los Santos Niños	19 de diciembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Parroquia de San Juan Bautista	20 de diciembre de 1944
Sombrerete	Sombrerete	Templo del Tercer Orden	31 de enero de 1945
Sombrerete	Sombrerete	San Francisco	31 de enero de 1945
Sombrerete	Sombrerete	Templo de la Soledad	15 de marzo de 1946
Sombrerete	Sombrerete	Templo de la Santa Veracruz	15 de marzo de 1946
Sombrerete	La Noria	Templo de San Pantaleón	6 de abril de 1935
Susticacán	Susticacán	Capilla del Refugio	24 de marzo de 1944
Susticacán	Susticacán	Parroquia	25 de marzo de 1944
Susticacán	Los cuervos	Capilla sin nombre	18 de julio de 1944
Tabasco	La Purísima	Capilla sin nombre	27 de mayo de 1947
Tabasco	El Rodeo	Capilla sin nombre	1 de octubre de 1945

Tabasco	San Felipe	Capilla de San Felipe	1 de octubre de 1945
Tabasco	San Luis Custique	Capilla sin nombre	12 de noviembre de 1947
Tabasco	Tenanguillo	Capilla sin nombre	13 de diciembre de 1947
Tayahua	Tayahua	Capilla sin nombre	25 de agosto de 1944
Teocaltiche	Teocaltiche	Capilla de San Pedro	31 de marzo de 1944
Tepechitlán	Tepechitlán	Parroquia de San Juan Bautista	24 de marzo de 1944
Tepechitlán	San Pedro	Capilla sin nombre	18 de agosto de 1944
Tepechitlán	San José Buenavista	Capilla sin nombre	19 de agosto de 1944
Tepechitlán	Yerbabuena	Capilla sin nombre	19 de agosto de 1944
Tepechitlán	Arroyo Hondo	Capilla sin nombre	19 de agosto de 1944
Tepechitlán	Ojuelos	Capilla sin nombre	23 de septiembre de 1944
Tepechitlán	Tepechitlán	Capilla del hospital	26 de diciembre de 1944
Tepechitlán	Telesteipa	Templo del Espíritu Santo	20 de septiembre de 1943
Tepechitlán	Santiago	Capilla sin nombre	18 de diciembre de 1946
Tepechitlán	Castañedas	Capilla sin nombre	11 de noviembre de 1946
Tepechitlán	Villita	Capilla sin nombre	10 de octubre de 1946
Tepetongo	Víboras	Capilla del Santuario	19 de agosto de 1944
Tepetongo	Tinaja	Capilla sin nombre	11 de septiembre de 1944
Tepetongo	Salitre	Capilla del Santo Niño	11 de septiembre de 1944
Tepetongo	Arroyo Seco	Capilla sin nombre	4 de diciembre de 1944
Tepetongo	Buenavista	Capilla sin nombre	31 de marzo de 1945
Tepetongo	Tepetongo	Parroquia	21 de octubre de 1947
Tepetongo	Juanchorrey	Capilla sin nombre	27 de marzo de 1944
Tepetongo	Capulín	Capilla sin nombre	9 de junio de 1944
Tepetongo	Ahuichote	Capilla sin nombre	9 de junio de 1944
Tepetongo	La Estancia	Capilla sin nombre	11 de septiembre de 1944
Tepetongo	El Cuidado	Capilla de Guadalupe	22 de abril de 1947
Tepetongo	Tepetongo	San Juan Bautista	20 de octubre de 1947
Tepetongo	Tepetongo	Capilla Vieja	19 de noviembre de 1936

Teúl de San Juan Bautista	San Miguel	Capilla sin nombre	4 de abril de 1944
Teúl González Ortega	Teúl de González Ortega	Parroquia	22 de marzo de 1944
Teúl González Ortega	Santa María de la Paz	Parroquia	10 de marzo de 1947
Tlaltenango	Cicalco	Capilla de N. S. del Rosario	9 de marzo de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Parroquia	14 de marzo de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de San Francisco	3 de abril de 1944
Tlaltenango	Sedanos	Capilla sin nombre	24 de julio de 1944
Tlaltenango	San Isidro	Capilla sin nombre	26 de julio de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de la Veracruz	29 de julio de 1944
Tlaltenango	San Juan de los Lirios	San Juan de los Lirios	29 de julio de 1944
Tlaltenango	Morones	Capilla de N. S. del Refugio	1 de agosto de 1944
Tlaltenango	San Francisco de los Aguajes	Capilla de San Francisco	1 de agosto de 1944
Tlaltenango	Salazares	Capilla de la Purísima	1 de agosto de 1944
Tlaltenango	Los Llamas	Capilla de N. S. de Guadalupe	10 de agosto de 1944
Tlaltenango	Fresnos	Capilla sin nombre	18 de agosto de 1944
Tlaltenango	Los Guapos	Capilla de N. S. Crucificado	19 de agosto de 1944
Tlaltenango	Sauceda	Capilla del Santo Niño	25 de agosto de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de San Diego	25 de marzo de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de San Felipe	30 de marzo de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de San José	3 de abril de 1944
Tlaltenango	Tocatic	Capilla de Santa Ana	3 de abril de 1944
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla de Santa Rosa	7 de septiembre de 1946
Tlaltenango	Tlaltenango	Capilla del Santuario	16 de agosto de 1946
Valparaíso	Valparaíso	Capilla de San Agustín	5 de diciembre de 1944
Valparaíso	Valparaíso	San Francisco de Asís	8 de diciembre de 1944
Valparaíso	Potrero de Gallegos	Capilla de N. S. de Guadalupe	19 de febrero de 1945
Valparaíso	Mimbres	Capilla de N. S. de Guadalupe	19 de febrero de 1945
Valparaíso	Valparaíso	Templo de la Concepción	20 de marzo de 1945
Valparaíso	Astillero	Capilla de N. S. del Refugio	20 de marzo de 1945

Valparaíso	El Capulín	Capilla de N. S. de Guadalupe	21 de marzo de 1945
Valparaíso	San Miguel	Capilla de San Miguel	20 de marzo de 1945
Valparaíso	Lobatos	Capilla de N. S. de Guadalupe	24 de marzo de 1945
Valparaíso	San Mateo	Capilla de San Mateo	27 de noviembre de 1946
Valparaíso	Valparaíso	Templo del Vergel	17 de julio de 1946
Valparaíso	Emiliano Zapata	Capilla de N. S. de Guadalupe	20 de octubre de 1945
Vetagrande	Vetagrande	Parroquia de Guadalupe	14 de marzo de 1944
Vetagrande	Vetagrande	Capilla del Calvario	14 de marzo de 1944
Vetagrande	Sauceda de Mulatos	Capilla de la Purísima	11 de septiembre de 1944
Vetagrande	La Era	Capilla de San José	16 de octubre de 1944
Villa de Cos	Guadalupe Corrales	Capilla de Guadalupe	10 de agosto de 1944
Villa de Cos	Pozo Hondo	Capilla sin nombre	1 de septiembre de 1944
Villa de Cos	Bañón	Capilla sin nombre	11 de septiembre de 1944
Villa de Cos	Villa de Cos	Capilla sin nombre	9 de mayo de 1930
Villa del Refugio	Villa del Refugio	Parroquia de Jesús	5 de diciembre de 1944
Villa del Refugio	Villa del Refugio	Capilla sin nombre	20 de junio de 1930
Villa García	Los Campos	Capilla de San José	14 de mayo de 1945
Villa García	Los Campos	Capilla de San José	18 de marzo de 1947
Villa García	Villa García	Parroquia de S. M. Guadalupe	17 de marzo de 1944
Villa García	La Montesa	Capilla de San Antonio	18 de febrero de 1947
Villa García	La Montesa	Capilla sin nombre	15 de septiembre de 1947
Villa García	San José los Campos	Capilla de la Purísima	28 de octubre de 1947
Villa González	Villa González	Templo de Santa Teresa	9 de marzo de 1945
Villa González Ortega	Estancia de Animas	Capilla del Sagrado Corazón	27 de octubre de 1947
Villanueva	Villanueva	Capilla de la Soledad	24 de marzo de 1944
Villanueva	La Quemada	Capilla sin nombre	25 de agosto de 1944
Villanueva	El Salto	Capilla sin nombre	28 de agosto de 1944
Villanueva	Atitanac	Capilla sin nombre	16 de agosto de 1944

Villanueva	La Laguna	Capilla sin nombre	25 de agosto de 1944
Villanueva	Boquilla	Capilla sin nombre	25 de agosto de 1944
Villanueva	El Tigre	Capilla sin nombre	28 de agosto de 1944
Villanueva	Adjuntas del Refugio	Capilla sin nombre	27 de enero de 1945
Villanueva	Villanueva	Capilla de Santa Anita	25 de marzo de 1944
Villanueva	Villanueva	Capilla de la Merced	27 de marzo de 1944
Villanueva	Malpaso	Capilla sin nombre	9 de agosto de 1944
Villanueva	La Encarnación	Capilla de Sierra Vieja	1 de septiembre de 1944
Villanueva	Villanueva	Capilla sin nombre	21 de mayo de 1930
Zacatecas	Zacatecas	Catedral	20 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Templo de Santo Domingo	20 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Templo de Jesús	20 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	San Juan de Dios	26 de julio de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Templo de la Santa Escuela	15 de marzo de 1945
Zacatecas	Zacatecas	Santuario de la Bufa	13 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Capilla del Niño	20 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Capilla de Bracho	20 de abril de 1944
Zacatecas	Zacatecas	Ex Seminario Conciliar	21 de marzo de 1947
Zacatecas	Zacatecas	Templo de Mexicapan	19 de octubre de 1946
Zacatecas	Zacatecas	Templo de Guadalupe	1 de julio de 1947
Zacatecas	Zacatecas	Templo de Cinco Señores	16 de octubre de 1947

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

Archivo del Registro Público de la Propiedad del Estado de Zacatecas, libro 29, escritura 5, registro 101, folios 335-344, 1934.

Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica en Zacatecas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgado Primero de Distrito, 10 de marzo de 1934.

Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica en Zacatecas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgado Primero de Distrito, 21 de agosto de 1944.

Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica en Zacatecas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgado Primero de Distrito, 29 de septiembre de 1944.

Archivo Parroquial de Zacatecas, Área Disciplinar, sección Gobierno, serie Relaciones, subserie Padrones, México, caja 184, carpeta 11, 18 agosto 1856-9 septiembre 1856.

Bibliografía

Ballart, Josep, *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*, Barcelona, Ariel, 2a. ed., 2002.

Becerril, José, *El derecho del patrimonio histórico-artístico en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Blancarte, Roberto, *Historia de la Iglesia católica en México*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio Mexiquense, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917. Colección de leyes, decretos y circulares, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, Fondo Reservado de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1937.

Cottom, Bolfy, *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Decreto de 29 de noviembre de 1921, Erige en Dirección al Departamento de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Píblico, México, Fondo Reservado

de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1921.

Knowlton, Robert, *Los bienes del clero y la reforma mexicana*, 1856-1910, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Ley de 4 de enero de 1926. Reglamenta el artículo 130 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, Colección de Leyes, Decretos y Circulares, México, Fondo Reservado de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1926.

Ley de 26 de agosto de 1935. Nacionalización de Bienes, Colección de Leyes, Decretos y Circulares, México, Fondo Reservado de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1935.

Ley de nacionalización de bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1940, México, 1940.

Reglamento de 25 de agosto de 1919. Reorganiza las Oficinas y Departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Colección de Leyes, Decretos y Circulares, México, Fondo Reservado de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra, Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1919.

ORÍGENES Y EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN PETROLERA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Héctor Luis Zarauz López

Sin duda debemos considerar que la promulgación de la Constitución de 1917 es uno de los actos más importantes en la fundación de un nuevo orden en la historia nacional, ello por sus fuertes contenidos sociales, replanteamientos económicos y, sobre todo, por ser una respuesta a las demandas de equidad y justicia, y con ello reorientar el rumbo nacional de ese tiempo.

Entre los muchos momentos centrales de este arduo proceso, me centraré en la elaboración de la nueva legislación en materia petrolera, cuestión que ya era importante en esos años, pero que con el paso del tiempo se dimensionaría por su peso en la economía nacional, y cuyos contenidos centrales quedaron descritos en la fracción IV del artículo 27.

LOS ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN PETROLERA

La industria petrolera en nuestro país inició su verdadero desarrollo en los años finales del porfiriato. En ese tiempo el gobierno mexicano establecería algunas de las primeras reglas en torno a la explotación petrolera, las cuales, en resumen, trataban de propiciar la inversión en esta compleja industria y para ello se habría dado todo tipo de facilidades. En ese sentido, el porfiriato fue una época dorada para las petroleras, debido a las enormes ventajas que obtenían de sus excelentes relaciones y negocios que hacían con la administración, pero sobre todo por una legislación que, en materia fiscal, las eximía, prácticamente, del pago de impuestos.

Esta ruta se inició hacia 1884, bajo el gobierno de Manuel González, cuando se elaboró el Código de Minería con el que se inicia la transferencia al dominio privado de la explotación de los recursos localizados en el subsuelo.[1] Esta determinación cambiaba por completo el espíritu de la legislación colonial en el sentido de mantener en el dominio público los elementos del subsuelo, y así estimular la inversión de capitales privados. En el mismo sentido, el 25 de noviembre de 1909 entró en vigor una nueva ley minera que confirmaba la propiedad privada sobre los elementos del subsuelo. De tal manera se señalaba: "Son propiedad exclusiva del dueño del suelo: I. Los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas sus formas y variedades." Con ello quedaba completamente sellado el asunto de la propiedad de los bienes encontrados en el subsuelo incluido, desde luego, el petróleo.[2]

LOS AÑOS DE LA REVOLUCIÓN

La revolución mexicana significó, en diversos aspectos de la vida nacional, un cambio, y ello se manifestó también en el asunto del petróleo.

Desde el triunfo del movimiento maderista, hasta febrero de 1917, los gobiernos revolucionarios se abocaron en establecer nuevas reglas que tendían, en principio, a la regulación y supervisión de la industria petrolera. Las nuevas medidas de esos años se expresaron por la vía de la reforma legal, y se pueden clasificar de la siguiente manera: 1. Disposiciones fiscales (a través del establecimiento de diversos tipos de impuestos). 2. Creación de instancias regulatorias (como el Departamento del Petróleo, Inspecciones del Petróleo, que intentaban supervisar a las empresas del ramo). 3. Elaboración de instrumentos de control (cuestionarios, informes de las empresas, etc., que permitirían conocer el verdadero estado de la industria), y 4. La emisión de decretos, circulares y edictos que tendían a una mayor regulación sobre las compañías en el plano legal.

[1] Así, en el décimo artículo del nuevo Código se establecía: "Son de exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo sin necesidad de denuncio ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar". En la fracción I se señalaba que esto incluía los criaderos de carbón, y en el apartado IV se hablaba de las sales, aguas, petróleo y los manantiales gaseosos. Citado en Collado, "El régimen porfirista", 1987, p. 58.

[2] *Ibid.*, pp. 59-65, en donde se narra la evolución de la legislación petrolera en el periodo porfirista.

Los primeros ejemplos del nuevo orden que se quería establecer en esta industria se dieron a través del cobro de impuestos desde el periodo maderista. En buena medida, el inicio de una política de fiscalización en el ramo se dio por las necesidades de supervivencia del nuevo gobierno, ya que la economía se encontraba devastada por la guerra. Es así que se estableció una batería fiscal, entre los que se encontraban los cargos a la emergente industria petrolera.

De tal suerte, en junio de 1912 se emitió un decreto para el cobro de impuestos y luego su reglamento que empezó a aplicar casi de manera inmediata a pesar de la inconformidad de las compañías extranjeras, principalmente las de capital estadunidense y británico.[3] Después se darían nuevas reglamentaciones a lo largo del breve mandato de Madero: una de ellas fue la Circular 601 de la Dirección General de Aduanas destinada a establecer las medidas para llevar a cabo con toda exactitud la recaudación del impuesto sobre el petróleo. Las intenciones de estas disposiciones no se limitaban sólo al cobro de impuestos, sino que se dirigían también hacia el conocimiento real de la dimensión de esta industria, que hasta entonces, se había mantenido al margen de cualquier tipo de regulación.

Como es sabido, el gobierno maderista tuvo un control frágil de la situación social y económica del país, y pronto naufragaría ante las fuerzas y asonadas de diverso cuño. No obstante estas adversidades, a las que habría que agregar la renuencia a pagar impuestos de las compañías petroleras, por primera vez se efectuó su cobro con alguna regularidad, de tal forma que hacia 1912 esta incipiente política fiscal permitió captar 494 275 pesos en 1912, que ascendieron a 767 000 pesos en 1913 y 1 234 000 000 en 1914.[4]

Con el tiempo, los impuestos derivados del petróleo fueron en aumento hasta convertirse en una fuente importante para el erario. Por otra parte, se debe considerar que igualmente importante era el hecho que, quedaba sentado el precedente, que las compañías debían pagar en México impuestos de diverso tipo por la extracción de la riqueza del subsuelo. En esos dos sentidos, estas disposiciones fueron un triunfo para Madero.[5]

[3] *Legislación petrolera*, 1922, pp. 18-24.
[4] Gurza, *Apuntes sobre la cuestión petrolera*, 1923, p. 37.
[5] Zarauz, "El maderismo y el inicio", 2013, pp. 163-187.

EL PETRÓLEO BAJO EL RÉGIMEN CARRANCISTA

El golpe militar de Victoriano Huerta a Madero, contra lo que se pudiera pensar, no alteró radicalmente la tendencia fiscalizadora a las compañías, sin embargo, su gobierno fue ampliamente rechazado y atacado por distintas corrientes sociales, iniciándose una enorme movilización a lo largo de todo el país. De las facciones militares participantes de esta enorme revolución, el carrancismo fue la que tuvo mayor incidencia en la fiscalización del petróleo, sobre todo por controlar los territorios en donde estaban asentados los intereses de las compañías, es decir, en el Golfo de México.

El año de 1914 sería clave para Carranza, pues marcó la línea que seguiría en materia petrolera teniendo en mente dos estrategias: aumentar los ingresos gubernamentales, mediante una fiscalización más efectiva, y recuperar para el país la rectoría sobre el petróleo.[6]

Así, el primer decreto carrancista en esta materia se expidió en mayo de 1914, estableciendo un cobro de 6.85 pesos en oro nacional por tonelada de petróleo exportado, a lo cual se le llamó Derecho de Barra. El 20 de julio de 1914, Venustiano Carranza emitió otro decreto que establecía un impuesto especial del timbre de 60 centavos por tonelada de petróleo crudo (por cierto, menor al que había establecido Victoriano Huerta en su breve gobierno).

Las disposiciones en materia de impuestos, y para sujetar a control a las empresas, se vendrían en cascada. El 19 de septiembre se emitió un decreto cuyo fin era realizar avalúos de las compañías. El 8 de octubre se creó, bajo la guía del ingeniero Pastor Rouaix, a la sazón secretario de Fomento, un cuerpo de inspectores para que vigilara los campos petroleros (por sus funciones este sería el antecedente de la Comisión Técnica del Petróleo). Finalmente, el 12 de diciembre se efectuaron algunas reformulaciones al plan de gobierno carrancista, que se conocieron como "Adiciones al Plan de Guadalupe"; en este, en el artículo 22, se establecía que se debía efectuar una revisión a las reglas que regían las cuestiones petroleras.

[6] Para tener una idea un tanto más amplia del periodo, véase Zarauz, "Revolución, petróleo", 2015, pp. 177-184.

El año de 1915 significaría la recuperación territorial del carrancismo y su asentamiento en la franja petrolera. Ello propició que continuara con sus intentos legislativos en el ramo. Así, el 7 de enero emitió un decreto en el cual se consideraba la necesidad de hacer una revisión a la legislación petrolera existente, donde se puntualizaba que las compañías debían solicitar permiso a la Secretaría de Fomento para realizar cualquier obra, de lo contrario estas serían destruidas, y en cuanto a los manantiales petroleros que se explotaran en contravención a este decreto, serían declarados como propiedad de la nación.[7]

El 29 de enero de 1915 Carranza fue más lejos al emitir un decreto sobre construcciones en la zona federal mediante el cual se proponía incautar todas las construcciones petroleras que se encontraban en territorio federal, con el fin de "reivindicar el dominio público sobre esos bienes"[8] cuando no existieran los permisos otorgados por la Secretaría de Hacienda. La intención clara de estas últimas disposiciones era conocer las características precisas de esta industria para conocer su verdadera dimensión y proceder a un mayor control fiscal. Como resultado de estos eventos, el 19 de marzo se dispuso crear la Comisión Técnica del Petróleo, con la misión de hacer una investigación completa de la industria petrolera, que sirviera de base para proponer leyes y reglamentos. El objetivo era "emprender una investigación completa sobre todo lo que concierne a la industria del petróleo, en la república, y a sus relaciones con el gobierno; y que proponga las leyes y reglamentos necesarios, para el desarrollo de esa industria". Estas disposiciones iban un paso adelante del mero fin recaudatorio y se encaminaban a establecer un mayor control sobre esta industria, aunque tal vez no existiera una intención confiscatoria, como temían las compañías extranjeras.

Así las cosas, el 28 de abril de 1915 se establecieron, mediante acuerdo de Venustiano Carranza, las atribuciones de las Inspecciones del Petróleo, que estarían localizadas en Tampico, Tuxpan y Minatitlán. Las inspecciones pasarían a ser agencias que funcionarían como intermediarios entre los petroleros y la Secretaría de Fomento, para solucionar asuntos tales como las solicitudes para realizar obras petroleras (que de-

[7] Véase "Decreto del C. primer jefe, disponiendo se suspenda la explotación de petróleo en la República", en *Legislación petrolera*, 1922, pp. 35-36.

[8] *Boletín del Archivo General de la Nación*, núms. 24-25, julio-diciembre de 1983, México, p. 17.

bían tramitarse de acuerdo con la ley del 7 de enero de 1915). Además, las agencias inspeccionarían las obras.[9]

A partir de enero de 1916, la comisión inició la publicación del *Boletín del Petróleo*, en cuyas páginas se perciben ya los principios nacionalistas en torno a esta industria y que se consolidarían en el Constituyente de 1917.[10] La construcción de las bases ideológicas, políticas, técnicas y económicas, presentes en la restauración de la soberanía de la nación sobre los recursos petroleros, mucho le debe a la experiencia adquirida por la Comisión Técnica del Petróleo. En 1917, la Comisión Técnica sirvió de base para la creación del Departamento del Petróleo, el cual fue adscrito a la naciente Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

En paralelo, Carranza había dado nuevos pasos para regular esta industria. Así se dio el 7 de agosto de 1915 cuando ordenó que las nuevas solicitudes para perforar pozos tendrían que estar acompañadas de planos.[11] Luego se emitió el Acuerdo del 11 de agosto que establecía la obligatoriedad de los permisos de perforación.[12]

Las disposiciones carrancistas continuaron sin parar; un acercamiento minucioso a este asunto es motivo de un estudio en sí mismo.[13]

El 14 de noviembre de ese año emitió una circular que pretendía hacer registros de la producción con la clara intención de establecer control en la industria, lo cual desde luego era una disposición que las compañías consideraron muy intrusivo.

Por otra parte, en el terreno fiscal, Carranza emitió la Ley de impuestos al petróleo el 6 de diciembre de ese año. Se trataba de una verdadera miscelánea, pues pretendía cobrar impuestos a la exportación de petróleo tanto crudo como refinado.[14]

Como se puede observar, las disposiciones reguladoras fueron *in crescendo*, y aunque su aplicación y efectos fueron limitados, establecieron un importante antecedente para efectos de la intervención estatal sobre la industria petrolera.

[9] Véase "Acuerdo del ciudadano primer jefe, referente a las atribuciones que deberán tener las inspecciones de petróleo establecidas en Tampico, Tuxpan y Minatitlán", *Legislación petrolera*, 1922, pp. 40-41.

[10] Véase el texto de Fluvio Ruiz, "Comisión Técnica", *Diario Presente*, 20 de marzo de 2015, p. 8.

[11] Véase "Los permisos para la perforación de pozos petroleros", *El Pueblo*, 21 de agosto de 1915, México, p. 1.

[12] *Legislación petrolera*, 1922, p. 41.

[13] Un resumen en Zarauz, "Revolución, petróleo", 2015, pp. 177-184.

[14] *Boletín del Archivo General de la Nación*, 1983, México, pp. 18-19.

Las compañías consideraron que estas medidas eran en el fondo confiscatorias. En el discurso de estas, en sus informes secretos y argumentaciones públicas, estaría presente en todo momento el temor a las políticas expropiatorias y "bolcheviques" del gobierno mexicano, posición que desde luego parece exagerada, por decir lo menos. De cualquier forma, las compañías actuaron conforme a esta visión y se inconformaron por varias vías, fueran lícitas o extralegales. Estas reacciones, como se verá más adelante, se acrecentaron a partir de la promulgación de la nueva Carta Magna.

EL CAPÍTULO DEL PETRÓLEO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como es sabido, después del golpe militar de Victoriano Huerta (en febrero de 1913) y de la lucha de facciones revolucionarias, se dio el triunfo militar del grupo carrancista. Sin embargo, este no era homogéneo y por el contrario se integraba por distintas corrientes que procederían a un acuerdo político en cuanto a la conducción del país.

Desde luego, el punto culminante de estas acciones se daría a partir de finales de 1916 e inicios de 1917, cuando se llevó a cabo la discusión y redacción de una nueva Carta Magna. En ello se daría la participación de las corrientes del grupo vencedor, lo cual significaba visiones diversas sobre la organización que debía darse en lo sucesivo, en todos los ámbitos de la vida nacional.

Uno de los ejes principales en el nuevo orden que se buscaba se manifestaría en la redacción del artículo 27, el cual era central, pues incluía las cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y el subsuelo (y por ello sobre los mantos petrolíferos, entre otras sustancias).

La redacción de este artículo fue encargada a los diputados Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, quienes encabezaban una gran comisión que estaba a cargo de este y otros artículos.

Por su importancia, el artículo resultó ser el más extenso y uno de los más complejos de la nueva Constitución. De tal manera que por la amplitud de asuntos y materias que incluía, se aceptó la formación de una comisión especial que atendiera específicamente las cuestiones del subsuelo y el petróleo, la cual fue encargada al entonces diputado Pastor Rouaix, quien para realizar esta tarea estaba al frente de otros 17 diputa-

dos. En conjunto, el grupo representaba un cuerpo diverso y experimentado, pues incluía abogados, ingenieros, militares y hasta un seminarista.[15] Además, para la realización de esta tarea, tuvo asesorías externas de personajes como Andrés Molina Enríquez y la aportación de otros constitucionalistas que decidieron participar en las discusiones.

PASTOR ROUAIX

Dado el papel central desempeñado por Pastor Rouaix en la redacción de este asunto, vale la pena comentar un tanto en torno a su formación. Era oriundo de Tehuacán, Puebla, graduado como ingeniero topógrafo. Durante los años postreros del porfiriato, trabajó como ingeniero minero en el estado de Durango, pero también realizó trabajo parlamentario, pues se le encargó la redacción de la "Ley de división territorial del estado de Durango".

Luego se sumó a la revolución maderista y continuó ligado a las cuestiones legislativas. Así, en 1911 publicó *El fraccionamiento de la propiedad en los estados fronterizos*. Más tarde fue electo diputado por su distrito en Durango, para luego ser gobernador interino en los meses subsecuentes a la expulsión de Victoriano Huerta (julio de 1913 a agosto de 1914). Desde esa posición aplicó legislaciones que tendían a fraccionar latifundios y las propiedades del clero, como fue el "Decreto agrario de julio de 1913" y, el 3 de octubre de ese mismo año, la "Ley agraria del estado de Durango", la cual tenía, a decir del propio Rouaix, "una tendencia socialista".[16]

Después de ello se unió a Carranza en la ciudad de México, quien lo nombró secretario del Ministerio de Fomento. En tales funciones propuso una ley relativa al agro junto con José Inés Novelo.[17]

En este punto, el 14 de marzo de 1915 se creó la Comisión Técnica del Petróleo en la cual fue electo como presidente, igualmente conduciría la Comisión Nacional Agraria, y en 1916 sería electo diputado por el 10° distrito de Puebla. Todo ello lo fue preparando para conocer, mejor que nadie, las generalidades y los detalles que debería incluir el artículo 27.

[15] Ulloa, *Historia de la revolución*, 1988, vol. 6, pp. 146-148.
[16] Morales, *Pastor Rouaix*, 2016, p. 30.
[17] Madrazo, "Pastor Rouaix", 2015, p. 371.

Durante los trabajos de Querétaro, un grupo de reformistas, cercano a Álvaro Obregón, se apoderó de la escena yendo más lejos de los intereses manifiestos por Carranza. Entre ellos se encontraba Rouaix que, de acuerdo con Brown, representaba la tecnocracia del nuevo Estado revolucionario.[18] Este grupo redactaría una Constitución un tanto más radical de lo pensado inicialmente.

SOBRE LAS DISCUSIONES DEL ARTÍCULO 27

Este grupo especial que encabezó Rouaix se reunió entre el 10 y el 24 de enero de 1917, durante dos semanas de intenso trabajo, en el exarzobispado en Querétaro, espacio en el cual también asistieron otros diputados como los veracruzanos Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victorio Góngora, entre varios más que participaron en las discusiones de este punto.

De hecho, el entonces gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar, llegó aún más lejos en sus aportaciones, pues elaboró su propia propuesta de Ley Orgánica del artículo 27, en lo concerniente al petróleo. Se trataba de un acucioso estudio contenido en 145 artículos. En los puntos sustanciales se atribuía la propiedad del subsuelo al Estado y se asentaba que las compañías debían pagar impuestos federales, locales (estatales) y municipales.[19]

Por su parte, Rouaix y Macías debieron atender cuestiones diversas del mismo artículo 27 y de otros más (como el artículo 123, por ejemplo), así que se vieron precisados a delegar la integración del texto correspondiente. En este caso, el encargo recayó en Andrés Molina Enríquez, connotado jurista que había trabajado sobre cuestiones legales de la posesión de la tierra y sobre la estructuración de las cuestiones relativas al subsuelo.[20]

[18] Brown, *Petróleo y revolución*, 1998, p. 239.

[19] Aguilar, *Iniciativa de Ley*, 1917.

[20] Al parecer la colaboración de Molina Enríquez había sido acordada no sólo con Pastor Rouaix, sino también con el subsecretario de Fomento, el ingeniero Eduardo Hay. Al respecto, véase la nota "Volverá a Querétaro el Sr. Lic. Molina Enríquez", *El Pueblo*, 12 de enero de 1917, México, p. 1. Entre las obras de Molina Enríquez fundamentales para entender su conocimiento en materia de derecho agrario: *Los grandes problemas nacionales* y *La revolución agraria de México*, en donde aborda las cuestiones rurales.

De tal forma, la iniciativa Rouaix-Macías (pero elaborada y argumentada por Molina Enríquez) fue enviada el 25 de enero a la consideración del Congreso, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución. La cual hizo cambios de párrafos, pero dejó vigente la esencia del texto.

Entre el 29 y el 31 de enero, la iniciativa fue presentada ante el pleno de los diputados para su discusión, siendo aprobada por unanimidad.[21] En la exposición de motivos, en la propuesta original se señalaba como argumento la preeminencia del Estado sobre la propiedad de la tierra, apelando a las legislaciones provenientes desde la época de la colonia, en especial las Ordenanzas de 1783 que consideraban el dominio de la nación, del Estado, encarnado por el rey, sobre los minerales:

> En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas […] y sólo reconoce u otorga, a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo en la época colonial y que la república después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido […] permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.[22]

De acuerdo con esta interpretación, el Estado, desde la época de la conquista, siempre había sido el dueño de la propiedad del subsuelo, de tal suerte que el periodo porfirista se configuraba como un momento de excepción en el cual la propiedad del subsuelo se había trasladado al superficiario. De manera que la Constitución de 1917 todo lo que hacía era retornar al orden original, es decir, a la propiedad estatal como había sucedido en los años de la colonia. Esta argumentación para señalar la preeminencia del Estado en la propiedad de la tierra, sería motivo de discusión: "José Natividad Macías como Pastor Rouaix, ambos diputados constituyentes quienes más influyeron no en la iniciativa sino en el texto

[21] Al respecto las notas "Se discute ampliamente en el Congreso Constituyente el artículo 27 constitucional, que encierra la cuestión agraria", en *El Pueblo*, 30 de enero de 1917, p. 1. También en "El Congreso se declaró ayer en sesión permanente hasta el 31 a las 12 m.n.", *El Universal*, 30 de enero de 1917, p. 1.

[22] Ulloa, *Historia de la revolución*, 1988, vol. 6, p. 149.

y en el contenido del artículo 27, que Molina Enríquez, a quien por premuras de tiempo se encomendó redactar la iniciativa, haya utilizado tal fundamento sin haberse podido revisar y cuestionar por la forma apresurada en que se redactó sin revisión dado el tiempo limitado con que contaba el Constituyente."[23]

Esta argumentación no estaría, del todo, con el tono revolucionario de la convención de Querétaro y cierto interés de romper con el orden prerrevolucionario. Gamas Torruco lo refiere de la siguiente manera: "Lo que objetaron Macías y Pastor Rouaix no fue la propiedad originaria sino atribuir su origen a la legislación colonial, involucrando a la Santa Sede y a los reyes españoles disponiendo de un territorio donde se asentaban las civilizaciones completas como dueñas de la tierra. Sin embargo, destacados juristas objetan esta 'propiedad originaria' como derecho real y fundamento del artículo 27."[24]

Respecto a este, asunto el propio Pastor Rouaix manifestaría cierta inconformidad señalando años después:

> El señor Molina Enríquez fue uno de los abogados mexicanos más eruditos en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que en su discurso expositivo buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se habían atribuido los reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la revolución popular que representábamos en aquellos momentos; nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y

[23] Gamas Torruco, *Los grandes debates*, 2016, p. 272.
[24] *Ibid.*, p. 276.

> tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares. Este punto es indiscutible.[25]

Se observa, pues, que "Lo que más incómoda a Pastor Rouaix explicablemente es el uso de un argumento basado en la tradición colonial en un Congreso nacionalista, revolucionario y jacobino."[26] En efecto, la argumentación planteada en este punto de la Constitución, se fundamentó en razonamientos y argumentaciones que parecían hurgar en el pasado un sustento legal, en vez de plantear un nuevo orden de cosas:

> Basado en la propiedad originaria Pastor Rouaix explica: Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.[27]

No obstante, las diferencias con la fuente argumentativa de Molina Enríquez, tanto Rouaix como Macías aceptarían la redacción presentada, dado que lo principal en ese momento era asentar la preeminencia del Estado en materia de la tierra y sus bienes.

Después de la exposición de motivos hubo otros puntos del artículo que merecieron una amplia discusión. Por ejemplo, en torno a la fracción séptima en donde se establecía el estatus de los extranjeros y su relación con la legislación mexicana. Al respecto, las posiciones variaban en torno a la definición del estatus de nacionalidad que debían ostentar los concesionarios: había varias posiciones, una era que sólo podrían ser connacionales quienes explotaran los mantos petrolíferos, o extranjeros que renunciaran a su nacionalidad, o bien que estos se comprometieran a no recurrir a sus gobiernos en caso de algún diferendo con el Estado mexicano, aceptando sujetarse a la legislación mexicana.

[25] *Ibid.*, p. 273.
[26] *Ibid.*, p. 273.
[27] *Ibid.*, pp. 274-275.

Al final esta cuestión quedó definida de la siguiente manera: "A los extranjeros que celebren un convenio ante la Secretaría de Relaciones se les considerará como nacionales respecto a estos bienes, y como tal convenio es perfectamente válido, no podrán invocar la protección de su gobierno."[28]

Por otra parte, en la fracción X se establecía que: "La nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias en vetas, mantos, masas o yacimientos, cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno."[29] Lo cual reforzaba el espíritu de la ley en el sentido de mantener la propiedad del Estado sobre el subsuelo. Asimismo, se señalaba: "El dominio de la nación […] es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes."[30]

LA FRACCIÓN IV

Ahora bien, la fracción IV en la que se refieren las cuestiones relativas al petróleo, y que es interpretada como el "nervio" de la reforma legislativa, no mereció mucha discusión, pues fue rápidamente aprobada por mayoría absoluta de los 150 congresistas presentes al momento.

De hecho, Pastor Rouaix, reacio a tomar la palabra, se mantuvo al margen hasta que fue requerido por el diputado Federico Ibarra al precisarse mayor información sobre el porcentaje que debía pedir el gobierno en la explotación de minas y yacimientos petrolíferos. Después de la participación de Rouaix, se acordó que se debería hacer un estudio más detallado, en lo cual hubo acuerdo generalizado.

La redacción final del artículo, en lo que concierne al petróleo, quedó redactado y aprobado de la siguiente manera:

[28] Ulloa, *Historia de la revolución*, 1988, vol. 6, p. 156.
[29] *Ibid.*, p. 150.
[30] *Ibid.*, p. 152.

> Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.[31]

Luego añadía:

> En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.[32]

Y en la fracción IV se señalaba:

> IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos, o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.[33]

No obstante que la argumentación de este capítulo de la Constitución podía ser discutible en su forma, queda bien claro que el Estado tenía dominio sobre las sustancias aparecidas en el subsuelo y, segundo, que era el único autorizado para hacer concesiones. Sin duda, con todo

[31] Rouaix, *Génesis de los artículos*, 2016, p. 268.
[32] *Ibid.*, p. 269.
[33] *Ibid.*, pp. 270-271.

y sus limitaciones, era un escenario nuevo que no gustaría a las compañías petroleras extranjeras.

CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN PETROLERA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Pero esto no fue lo único, pues en los meses y años subsecuentes, vinieron nuevas disposiciones. Entre 1917 y 1919 Carranza emitió más de 173 decretos que regularon la política fiscal, incluido el petróleo.[34] Estas medidas eran expresión de las necesidades económicas del constitucionalismo, del mayor control que tenía sobre el país y, específicamente, en cuanto al petróleo, de sus intenciones por establecer una nueva relación con las compañías y con las potencias mundiales.

De acuerdo con Lorenzo Meyer, la promulgación del capítulo petrolero en la Constitución provocó grandes presiones sobre Carranza por parte de las compañías petroleras y sus gobiernos, al grado que su aplicación se vio limitada desde un inicio. Ello habría contribuido a que en lo sucesivo se intentara por otras vías, como fueron estas disposiciones, de avanzar en la sujeción de las compañías:

> Al seguir de cerca las deliberaciones de los legisladores en Querétaro, Washington comprobó que, pese a sus esfuerzos, la amenaza ya se había materializado en el artículo 27 de la nueva Constitución. Entonces protestó y trató de obtener una promesa de Carranza en el sentido de que las nuevas disposiciones no se aplicarían retroactivamente […]. Ante las exigencias norteamericanas, Carranza tuvo que ceder un tanto, y a través de la Secretaría de Relaciones, con fecha de 20 de febrero, y antes de que la Constitución entrara en vigor, aseguró al embajador Fletcher que no era probable que la nueva legislación afectara a los intereses ya establecidos.[35]

Lo que nos indican estas medidas es que el gobierno mexicano intentaba dejar su papel de mero promotor de inversión, subordinado al capital y gobiernos extranjeros, para asumir uno más activo, de verdade-

[34] Uhthoff, *La fiscalidad en la revolución*, 2005, p. 182.
[35] Meyer, *México y los Estados Unidos*, 1981, p. 117.

ro fiscalizador y regulador de la industria petrolera. Ello como un medio de obtención de recursos económicos y como una forma de recuperar la rectoría del Estado sobre este bien nacional.

Es decir, que la nueva legislación petrolera (no sólo la remitida en el artículo 27 sino también en los demás decretos y circulares) actuaría a dos niveles: el primero en lo político, al recuperar para la nación el control sobre los mantos petroleros, lo cual significaba un acto de autonomía nacional y, segundo, en lo económico, como un medio eficaz de obtención de recursos frescos para el gobierno.

Esta actividad legislativa tendría sus prontas consecuencias al provocar el rechazo absoluto de las compañías, las cuales ensayaron diversas respuestas que iban de la simple inconformidad manifiesta en la prensa hasta el fomento a la asonada y la invasión. Las acciones seguidas como consecuencia de la promulgación del artículo 27, los podemos enumerar de la siguiente forma:

1. La utilización de la prensa. A través de este medio las compañías trataron de justificar sus acciones y ejercer presión ante la opinión pública mexicana y extranjera.[36] Este recurso sería permanentemente explotado; por ejemplo, en 1916, durante el periodo carrancista, Félix F. Palavicini (director de *El Universal*) sería uno de los gacetilleros a sueldo que criticaría las disposiciones fiscales en contra de los petroleros, tales como impuestos, decretos y, particularmente, sobre la posible aplicación del artículo 27.

Otro caso notorio fue el del periodista estadunidense Jack London, quien de acuerdo con el testimonio de John Kenneth Turner, habría recibido los favores de los señores del petróleo en México.[37]

2. Los recursos legales y la negociación con el gobierno. Residía básicamente en echar mano del marco de las leyes e instancias judiciales mexicanas para evitar el pago de los impuestos y rebatir una interpretación retroactiva del artículo 27.

De tal manera, los abogados de las compañías interpusieron una buena cantidad de amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Na-

[36] *La industria petrolera*, 1993, p. 30.

[37] En relación con esta práctica decía Turner: "Sé que esa actuación insidiosa se utiliza con eficacia en la corrupción de otros, no sólo de escritores muy conocidos, sino de oficiales de Marina, los agentes consulares y los corresponsales de periódicos." Meyer, *John Kenneth*, 2005, pp. 323-328.

ción y realizaban los pagos de impuestos bajo protesta. De esta manera sometían a una maraña legaloide, a campesinos despojados de sus tierras, a obreros inconformes y al gobierno mismo.

En los años de la revolución, de acuerdo con el propio Carranza, para el año 1919 las compañías habían presentado 80 amparos ante tribunales mexicanos, pero invariablemente los jueces les habían negado el recurso.

Más tarde los petroleros presentaron un frente unido a través de la Asociación de Productores de Petróleo. Este frente mantuvo reuniones secretas con el gobierno entre marzo y agosto de 1918, acordándose una disminución en los impuestos. Esto por mencionar sólo un ejemplo del tipo de negociación que podían realizar.

3. Apoyo de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña. Así, el reconocimiento diplomático del gobierno mexicano estuvo sujeto a la inaplicación de la legislación petrolera. Vale señalar que los gobiernos británico y estadunidense apoyaron irrestrictamente a sus connacionales petroleros. En estas acciones imperaba una visión colonialista que consideraba los recursos de los demás países como propios, como reservas estratégicas a sus procesos de industrialización o ante una eventualidad de orden bélico (como sucedió en ese momento durante la primera guerra mundial).

Por ello las protestas de los embajadores fueron constantes y enconadas. Tanto los gobiernos de Estados Unidos como de Gran Bretaña actuaron instigados por las compañías petroleras.

4. El cabildeo y corrupción de funcionarios. En México un recurso nada desdeñable del que se valieron las compañías fue el de establecer vínculos estrechos con funcionarios públicos de todo nivel, ello desde los años del porfiriato.

Esta estratagema continuaría por muchos años. Un caso emblemático es el de Félix F. Palavicini, quien estaba en la nómina de *El Águila* y tenía por misión dar un viraje a la legislación relativa al petróleo a favor de las compañías, ello durante los trabajos del Congreso constituyente, entre 1916 y 1917.[38]

La corrupción de funcionarios fue más burda y clara en los campos y pueblos petroleros en donde los diputados locales, alcaldes, funciona-

[38] Al respecto se puede consultar Clavé, *Nuestro hombre en Querétaro*, 2017, pp. 149-151.

rios municipales, jueces, inspectores y líderes sindicales eran presa fácil del dinero de las compañías.

5. Intentos desestabilizadores de las compañías petroleras. El recurso más extremo y acaso más eficaz que utilizaron las compañías petroleras para mantener control sobre esta industria fue el financiamiento de grupos rebeldes.

Al respecto podemos documentar tres casos que fueron los más notables. Dos de cuño regional: el de Manuel Peláez, en la Huasteca, y el de Cástulo Pérez en el sur de Veracruz. Finalmente, estaba un movimiento que pretendía tener una proyección general y que aspiraba a tomar el poder nacional: Félix Díaz, el sobrino de Porfirio Díaz, quien había iniciado una asonada con la esperanza de recuperar el poder para las fuerzas vivas del porfiriato. Las acciones de estos grupos, con financiamiento de los señores del petróleo, tuvieron un repunte al momento en que se promulgó la nueva Constitución.

La relación orgánica entre rebelión y petróleo se dio tan pronto como el carrancismo empezó a controlar territorialmente las zonas petroleras y a aplicar sus disposiciones fiscales.[39]

Era claro que las compañías no estaban dispuestas a perder el control de los campos petroleros mientras durara la guerra en Europa, ello desde luego que tenía un costo. Se dice que las compañías otorgaban hasta 40 000 dólares mensuales a Peláez. ¿De qué tamaño serían las utilidades de los petroleros, que estaban dispuestos a pagar esa cantidad por protección?[40]

En el marco de la guerra mundial y la promulgación del artículo 27, la "solución Peláez" era perfecta: se mantenía abasto de petróleo sin disponer de tropas para enviar a México.

Por su parte, Peláez correspondió a las compañías con su vigilancia y protección, pero además lanzó un manifiesto el 5 de mayo de 1917 en el que desconocía la Constitución recién promulgada y declaraba "su

[39] Aunque tal parece que los nexos de las compañías petroleras con Peláez provienen desde antes, cuando este fungía como intermediario en la venta de terrenos para explotación petrolera. Incluso en mayo de 1911, J. Body informaba a Lord Cowdray de la ubicación de Peláez. Véase Archivo Weetman Pearson (AWP), caja A4.

[40] Véase la nota "El partidismo político de las compañías petroleras", *El Pueblo*, 24 de octubre de 1917, p. 3. Muy ilustrativo es un comentario de Cummins: "Doheny concluiría que era más barato deponer a Carranza, a través del financiamiento de una nueva revolución, que pagar sus impuestos", en Public Record Office, Foreign Office (en adelante PROFO), 371, 10 de marzo de 1918, vol. 3242, f. 2429, p. 44928.

propósito de impedir que el petróleo fuera arrebatado por Carranza a sus legítimos propietarios".[41] En ese momento la relación llegó a ser más estructurada con los rebeldes, pues el gobierno de Estados Unidos avalaba dichos nexos.[42]

Algo similar pasó con Cástulo Pérez en el sur de Veracruz: las compañías inglesas también hicieron su apuesta por el apoyo a un grupo armado. En este caso los nexos con Cástulo Pérez tenían las mismas intenciones de sustraer los campos y la exportación de petróleo al gobierno de Carranza.

Finalmente, en el plano nacional (después de promulgada la Constitución), los ingleses también soñaban con que Félix Díaz pudiera asumir el poder en México, retornando a una época de privilegios que les permitiera concesiones eternas sobre el petróleo de México, sin contemplar que ese capítulo de su historia había quedado clausurado.[43]

Como se puede observar, el periodo legislativo de 1916 a 1917 fue clave en la disputa que sostenían las compañías y el Estado mexicano, ya que en ese momento se fraguaron o afinaron por completo todo un catálogo de resistencias a las directrices gubernamentales.

El financiamiento de rebeliones armadas, que tuvieron desarrollo principalmente después de promulgada la nueva Constitución, fueron la mayor prueba del intervencionismo de las compañías y de los gobiernos extranjeros en nuestro país. Esta estrategia confirmaría un *modus operandi* del capital transnacional por varias partes del mundo.

No obstante, la Constitución de 1917 permitiría un avance en el control sobre la industria petrolera y una fiscalización más amplia. El contar con un cuerpo legislativo asentado en la nueva ley, fue un elemento fundamental.

Ello se puede observar también en el aumento notorio en el pago de impuestos. Si en 1916 las regalías pagadas por las compañías fueron de 3 088 000 pesos, hacia 1920 pasaron a 51 314 000 pesos. Sin duda una notable diferencia.

[41] Meyer, *México y los Estados Unidos*, 1981, p. 101.

[42] Lorenzo Meyer dice en este sentido: "Las relaciones entre Peláez y las compañías, en general, fueron aprobadas por el propio Wilson y por el Departamento de Estado, aunque Washington no llegó a aceptar las propuestas que hizo Peláez a las autoridades estadunidenses en el sentido de llegar a un acuerdo que equivaldría a un pacto de ayuda mutua", en *ibid.*

[43] Véase la carta J. McKee a Sir Edward Grey, en PROFO, 371, vol. 2709, fs. 413-427.

No obstante los incrementos en la captación de impuestos, la sujeción de las empresas fue relativa. En la práctica las empresas siguieron fungiendo como propietarios de los bienes del subsuelo y resistiendo exitosamente a la aplicación de las leyes mexicanas. Prueba de ello se dio en 1924 cuando el reconocimiento a los derechos sobre propiedades petroleras fue moneda de cambio en el marco de los Acuerdos de Bucareli. De tal forma la inaplicación –en términos rigurosos, del artículo 27 y demás legislaciones– propició que el conflicto con las compañías disminuyera, se estancara o que de plano las opciones contrarrevolucionarias desaparecieran.

En México las presiones de las compañías lograrían su objetivo, ya que la legislación del artículo 27 no se efectuaría sino hasta 1925, y la aplicación de esta quedó sujeta por las presiones diplomáticas de Estados Unidos y Gran Bretaña.

No obstante las limitaciones, la promulgación del artículo 27 marca claramente el inicio formal de la rectoría del Estado sobre los bienes localizados en el subsuelo. Ello no sería sencillo pues pasaron más de ocho años, hasta 1925, para que se emitiera la ley reguladora de esta fracción, y mucho más tiempo para su aplicación plena a partir de la expropiación el 18 de marzo de 1938.

De manera que podemos considerar que, en realidad la nueva redacción del artículo 27 en lo concerniente al petróleo, viene siendo un punto de llegada en materia legislativa (decretos, edictos, circulares) que se fraguó desde 1911, así como un punto de partida para nuevas disposiciones que se dieron durante los años subsecuentes, cuyas muestras más notables serían la emisión de la Ley del Petróleo en 1925, los intentos por formar empresas petroleras de cuño estatal, y desde luego, la expropiación petrolera decretada en marzo de 1938, la cual hoy, a casi 80 años, ha sido ominosamente revertida.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

AJB Archivo Juan Barragán, IISUE, UNAM.
AWP Archivo Weetman Pearson.
PROFO Public Record Office, Foreign Office.

Hemerografía

Boletín del Archivo General de la Nación, núms. 24-25, julio a diciembre de 1983, México.

Diario Presente, Villahermosa, Tabasco.

El Pueblo, ciudad de México.

El Universal, ciudad de México.

Bibliografía

Aguilar, Cándido, *Iniciativa de Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional en lo relativo al petróleo que presenta el C. Gral. Cándido Aguilar, Gobernador Constitucional del estado de Veracruz en la H. Legislatura del mismo estado para ser enviada por ésta al Congreso de la Unión*. México, Imprenta I. Escalante, 1917.

Brown, Jonathan, *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI, 1998.

Clavé Almeida, Eduardo, "Nuestro hombre en Querétaro: Palavicini, el agente secreto de *El Águila* en el Congreso Constituyente de 1917", tesis de maestría en Historia, México, UNAM, 2017.

Collado, Carmen, "El régimen porfirista y la privatización del subsuelo petrolero", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Instituto Mora, núm. 8, mayo-agosto, 1987, México, pp. 53-69.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones en México/Secretaría de Cultura, 2016, vol. III (Colección Biblioteca Constitucional).

Gamas Torruco, José, *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro, 1916-1917*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Senado de la República/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, 2016 (Colección Biblioteca Constitucional).

Gurza, Jaime, *Apuntes sobre la cuestión petrolera en México*, México, 1923.

La industria petrolera de México a través de los informes presidenciales (1917-1992), México, PEMEX, 1993.

Legislación petrolera. Leyes, decretos y disposiciones administrativas referentes a la industria del petróleo, 1783-1921, México, Secretaría de Educación Pública, 1922.

Madrazo, Jorge, "Pastor Rouaix" en *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, núcleo fundador y otros constituyentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015, pp. 365-384.

Meyer, Eugenia, *John Kenneth Turner. Periodista de México*, México, UNAM/Editorial Era, 2005.

Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1981.

Morales, Humberto (intr.), *Pastor Rouaix y su influencia en el constitucionalismo social mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, 2016 (Colección Biblioteca Constitucional).

Uhthoff, Luz María, "La fiscalidad en la revolución constitucionalista" en Luis Aboites (coord.), *Penurias sin fin. Historia de los impuestos en México*, México, Instituto Mora, 2005.

Ulloa, Berta, *Historia de la revolución mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917*. México, El Colegio de México, 1988, 6 vols.

Zarauz López, Héctor L., "El maderismo y el inicio de la disputa petrolera en México" en *Francisco I. Madero a cien años de su muerte*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013, pp. 163-187.

Zarauz López, Héctor L., "Revolución, petróleo y orígenes de una historia fiscal en México" en José Ma. Calderón Rodríguez y Alfonso Vadillo Bello (coords.), *Fiscalidad y democracia en México. Políticas y reformas fiscales y los límites a la democracia*, México, UNAM, 2015, 2 vols., pp. 177-196.

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Javier Bernardo Aguilar Álvarez y de Alba

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó un posgrado en Comercio Exterior en el Instituto per la Ricostruzione Industriale. Cursó en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE Business School) el Programa de Alta Dirección, AD-2. Entre sus obras destacan: *La libre competencia* (2000) y *La estatización parcial de la Banca: un caso de la Constitución en contra de su esencia* (2015).

Héctor Fix-Fierro

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cursó el master internacional en Sociología Jurídica en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, País Vasco, España. Doctor en Derecho por la Universidad de Bremen, Alemania. La última de sus muchas publicaciones fue *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Falleció el 28 de mayo de 2020.

Manuel González Oropeza

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Artes (Derecho Público) en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Los Ángeles, Estados Unidos. Cursó la especialidad en Economía en el Instituto de Economía de la Asociación Económica Americana de la Universidad de Colorado, en Boulder. Doctor honoris causa por la Universidad Autónoma de Baja California. Ha sido investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Regina Hernández Franyuti

Licenciada y maestra en Historia e Historia del Arte por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es doctora en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad del País Vasco. De 1987 a 2022 fue profesora-investigadora en el Instituto Mora. Es autora de diversas obras, entre las que destacan: *El Distrito Federal. Historia y vicisitudes de una invención. 1824-1994* (2008). Con Martín M. Checa-Artasu es coordinadora y coautora de *Las "otras ciudades" mexicanas, procesos de urbanización olvidados* (2015). También ha incursionado en libros para niños.

Martha Eva Rocha Islas

Licenciada y doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Sus investigaciones se centran en la revolución mexicana y la historia de género. Entre sus obras destacan: *Las defensas sociales en Chihuahua* (1988), *El álbum de la mujer* (1991), *Los rostros de la rebeldía. Veteranas de la revolución 1910-1939* (2016). Es coautora en diversas obras de investigación histórica.

José Elías Romero Apis

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Exdiputado federal, expresidente del Consejo Nacional de Abogacía. Pertenece a la Academia Nacional, A. C. Su experiencia en la administración pública incluye su participación como subprocurador de Averiguaciones Previas y como consejero jurídico adjunto del Ejecutivo Federal. Recibió un reconocimiento por 25 años de colaboración como escritor de columnas y ensayos para el periódico *Excélsior*.

Francisco José Ruiz Cervantes

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y maestro en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 1987, es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), adscrito al área de Estudios Históricos y, actualmente, es director de esa unidad académica. Sus temas de investigación son la historia de la educación en México y Oaxaca, historia del porfiriato y la revolución en Oaxaca, además de la historia de la prensa local.

Carlos Sánchez Silva

Doctor en Historia de América Latina por la Universidad de California en San Diego, La Jolla. Decano del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO). Presidente de la Red de Historiadores de la Prensa y el Periodismo en Iberoamérica. Ha participado en diversos proyectos de investigación interinstitucional que han culminado en diversas obras, entre ellas*: La ciudad de Oaxaca: pasado, presente y futuro* (2016). Su publicación más reciente se titula *Ensayos sobre la crisis del orden colonial y el tránsito al Oaxaca republicano* (2016).

Limonar Soto Salazar

Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y maestro en Historia por el Colegio de San Luis (COLSAN). Es profesor-investigador adscrito al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH Zacatecas). Entre sus publicaciones se encuentran: *Nuestra identidad a través de la historia y el patrimonio cultural* (2012). Con Guadalupe Villa coordinó la obra colectiva *1914 Miradas fragmentadas de la revolución en Zacatecas* (2015). Sus líneas de investigación se centran en estudios sobre el patrimonio cultural; la conformación histórica del norte de México, y la revolución mexicana.

Guadalupe Villa Guerrero

Doctora en Historia de México por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha participado en la creación de diversos museos como el museo legislativo Sentimientos de la Nación, en la Cámara de Diputados; el Museo Histórico de la Revolución en Chihuahua; el Museo Pancho Villa en Durango, y el Museo Toma de Zacatecas. Actualmente es profesora-investigadora y coordinadora académica de la licenciatura en Historia en el Instituto Mora. Su contribución a la difusión del conocimiento histórico es relevante y cuenta con numerosas publicaciones sobre la historia del norte de México y la revolución mexicana.

Héctor Luis Zarauz López

Licenciado en Sociología y doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Sus líneas de investigación se centran en la historia regional, económica y social, con énfasis en los periodos del porfiriato, la revolución y el México contemporáneo, particularmente en el sur del país. Actualmente es integrante del seminario de Historia Contemporánea y del Tiempo Presente. Es autor de varias obras, entre las que destacan: *Álvaro Obregón y la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928* (2016), y *Revolución y rebeliones en el istmo de Tehuantepec* (2018).

1917 en la memoria de México
se terminó de imprimir el 5 de julio de 2024,
en los talleres de Impresora y Encuadernadora
Progreso S. A. de C. V. (IEPSA)
Calz. San Lorenzo 244, Col. Paraje de San Juan, Alcaldía Iztapalapa,
C. P. 09830, Ciudad de México.
Edición realizada a cargo de la Subdirección de Publicaciones
del Instituto Mora. En ella participaron:
corrección de estilo, Claudia Nava, Estela García y Javier Ledesma;
corrección de pruebas, Claudia Nava y Estela García;
diseño de portada, Natalia Rojas;
formación de páginas, Fabián Díaz;
cuidado de la edición, Claudia Nava y Yazmín Cortés.
La edición consta de 200 ejemplares.

Fecha de aparición en formato PDF
5 de julio de 2024.

Los artículos aquí reunidos fueron presentados originalmente en el coloquio 1917 en la Memoria de México, como un homenaje al centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como bien señala Héctor Fix Fierro, "este solo hecho es digno de resaltarse, porque es muy raro que un texto constitucional llegue al centenario. Son muy pocas las constituciones en el mundo que alcanzan esa edad, por lo que la Constitución de Querétaro se encuentra entre el muy reducido grupo de leyes fundamentales que tienen 100 años o más de vigencia."

A lo largo de los trabajos que aquí se presentan, podremos ver los efectos positivos y negativos que la Constitución propició. Estos últimos, de acuerdo con lo señalado por Jorge Vera Estañol en 1957, habrían de ser materia de "rectificaciones […] ora a través de numerosas reformas a la propia Constitución, ora por medio de leyes mejor inspiradas en el bien nacional, ora igualmente por una política más comprensiva." Hasta ese entonces, el número de enmiendas a la Carta Magna excedían de 100, prueba de los errores y fallas de que adoleció.

Como el lector podrá constatarlo, hasta 2017, las modificaciones a nuestra Carta Magna han sobrepasado a aquel centenar de reformas señaladas por Vera Estañol, y vistas a la distancia, parecerían mínimas, comparadas con las alcanzadas en la actualidad.

La serie de trabajos coordinados y compilados por Guadalupe Villa provienen de reconocidos juristas e historiadores que analizan el significado y el impacto que nuestra Carta Magna ha tenido a nivel nacional y, en particular, en algunas entidades federativas. La riqueza del tema permite asomarnos al ámbito político y social transformador que, no sin resistencias, la Constitución propició.

CONAHCYT | Instituto Mora